

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 59/2017, así como el Voto Concurrente formulado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 59/2017.
PROMOVENTE: MORENA.**

PONENTE:

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

SECRETARIA:

GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día **treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete.**

VISTOS, para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y

RESULTANDO:

PRIMERO. Demanda. Mediante escrito presentado el dos de julio de dos mil diecisiete en el domicilio del funcionario autorizado para recibir promociones de término fuera del horario de labores de este Alto Tribunal, Andrés Manuel López Obrador, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de Morena, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero, por la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de esa Entidad el dos de junio de dos mil diecisiete.

SEGUNDO. Artículos constitucionales que se estiman vulnerados. El promovente señaló que las normas cuya invalidez demanda son violatorias de los artículos 1, 6, 9, 14, 16, 17, 32, segundo párrafo, 35, 39, 40, 41, 116, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los diversos segundo, tercero y sexto transitorios del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de esa Constitución en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce.

TERCERO. Conceptos de invalidez. El partido político expuso los conceptos de invalidez que estimó pertinentes, de cuyo contenido se dará cuenta en cada uno de los considerandos destinados al estudio de fondo.

CUARTO. Registro del expediente y turno de la demanda. Por acuerdo de tres de julio de dos mil diecisiete, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad con el número 59/2017; y, por razón de turno, correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán la tramitación del proceso y la formulación del proyecto de resolución respectivo.

QUINTO. Admisión de la demanda. El Ministro instructor dictó acuerdo de cuatro de julio siguiente, en el que admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, por lo que ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero, para que rindieran sus respectivos informes; especificó a la primera de esas autoridades que en su informe adjuntara copias certificadas de los antecedentes legislativos de la Ley impugnada y al Poder Ejecutivo remitiera un ejemplar del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero de dos de junio de dos mil diecisiete; así como dio vista al Procurador General de la República para que antes del cierre de instrucción formulara el pedimento que le corresponde.

De igual forma solicitó al Presidente del Instituto Nacional Electoral, para que dentro del plazo de tres días naturales remitiera copia certificada de los estatutos del partido político Morena, de la certificación de su registro vigente, precisando quién es el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional; así como requirió a la Presidenta del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, para que informara la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en dicha Entidad Federativa; y a la Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que dicha Sala expresara su opinión con relación al presente asunto, esto dentro del plazo de diez días naturales.

SEXTO. Auto que tiene por desahogado el requerimiento formulado al Instituto Nacional Electoral. Mediante acuerdo de once de julio de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo por agregado el oficio y anexos del Secretario del Consejo General de ese Instituto, por medio del cual desahogó el requerimiento formulado; así como tuvo por exhibida la copia certificada del Estatuto del partido político actor y las certificaciones de sus registros vigentes.

SÉPTIMO. Auto que tiene por desahogado el requerimiento formulado al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero. Por auto de doce de julio de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo por agregado el oficio de la Presidenta del Consejo General de ese Instituto, en el que informó que el proceso electoral en la Entidad inicia el ocho de septiembre de dos mil diecisiete.

OCTAVO. Auto que tiene por rendidos los informes requeridos a las autoridades demandadas y por presentada la opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por acuerdo de diecinueve de julio de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero, así como exhibidas las documentales que acompañaron, incluidas las copias certificadas de los antecedentes legislativos de la Ley impugnada.

Dichos informes se tienen a la vista para la resolución de este asunto y se encuentran agregados respectivamente, a fojas ciento veinticuatro a ciento setenta y cuatro, y ciento noventa y uno a doscientos del expediente en que se actúa.

Asimismo tuvo por rendida la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Esa opinión se tiene a la vista y se encuentra agregada a fojas ciento setenta y seis a ciento noventa del expediente.

NOVENO. Pedimento de la Procuraduría General de la República. El Procurador General de la República no formuló pedimento.

DÉCIMO. Cierre de instrucción. Una vez cerrada la instrucción en este asunto, se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), 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 el promovente de la acción plantea la posible contradicción de diversos artículos de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de esa Entidad el dos de junio de dos mil diecisiete, frente a la Constitución General de la República.

SEGUNDO. Oportunidad en la presentación de la demanda. Por razón de orden, en primer lugar, se procede a analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

“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”.

Conforme a este artículo, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó la norma que se impugna, considerándose en materia electoral, todos los días como hábiles.

El Decreto por medio del cual se expide la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, se publicó en el Periódico Oficial de esa Entidad el dos de junio de dos mil diecisiete, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad inició el tres de junio y concluyó el dos de julio de dos mil diecisiete.

Ahora bien, el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad promovida por Morena, se presentó el dos de julio de dos mil diecisiete en el domicilio del funcionario autorizado para recibir promociones de término fuera del horario de labores de esta Suprema Corte¹, por tanto, la demanda se promovió en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley de la materia.

¹ Foja uno del expediente en que se actúa.

TERCERO. Legitimación del promovente. Acto continuo se procede a analizar la legitimación de quien promovió la demanda de acción de inconstitucionalidad.

Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo de su Ley Reglamentaria, son del tenor siguiente:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...).

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por:

(...).

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;

(...)”.

“Artículo 62. (...).

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de los señalados en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento”.

Los artículos transcritos disponen que los partidos políticos podrán promover acción de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

- a)** Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;
- b)** Que el partido político promueva por conducto de sus dirigencias (nacional o local según sea el caso);
- c)** Que quien suscribe a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello; y
- d)** Que las normas sean de naturaleza electoral.

Ahora bien, se procede al análisis de los documentos y estatutos con base en el cual el partido político promovente de la acción acredita su legitimación, a saber:

La demanda de acción de inconstitucionalidad fue promovida por Morena, instituto que se encuentra registrado como Partido Político Nacional, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral de diez de julio de dos mil diecisiete². Y la demanda fue suscrita por Andrés Manuel López Obrador, en su calidad de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, quien acredita ese carácter con la diversa certificación de la misma fecha y expedida por esa autoridad³.

Por otra parte, del artículo 38, inciso a), de los Estatutos de Morena⁴, se desprende que el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional tiene la representación legal de ese partido político.

² Foja ciento dieciocho, ibídem.

³ Foja ciento diecinueve, ibídem.

⁴ **Artículo 38.** (...).

a. Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y será su representante legal en el país, responsabilidad que podrá delegar en la Secretaría General en sus ausencias; (...).
(...)”.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante la autoridad electoral correspondiente y fue suscrita por quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos del Estatuto que rige dicho instituto político. Además de que las disposiciones combatidas son de naturaleza electoral.

CUARTO. Improcedencia. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente. En este sentido, este Tribunal Pleno advierte, de oficio, que la acción de inconstitucionalidad es improcedente por lo que hace a los artículos 43, fracción II, inciso b), 52, fracción II, 64, fracciones I y II, 65, fracción I y 97 de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero⁵.

Al respecto, la fracción V del artículo 61 de la Ley Reglamentaria de la materia⁶, exige que en la demanda se señalen los conceptos de invalidez, por lo que ante su ausencia o de cualquier causa de pedir en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede oficiosamente buscar elementos que pudieran generar una condición de inconstitucionalidad; esto es, no puede llevar a cabo una proposición de argumentos como si los hubieran elaborado los promoventes, aun y cuando el artículo 71 de la misma Ley⁷ obligue a este Tribunal Pleno a suplir la deficiencia en la demanda al momento de dictar sentencia.

Es aplicable al caso la jurisprudencia P./J. 4/2013, cuyo rubro, texto y datos de publicación son los siguientes:

⁵ **Artículo 43.** Podrán interponer el recurso de apelación:

I. De acuerdo con lo previsto en esta ley, los partidos políticos, las coaliciones, y los candidatos independientes a través de sus representantes legítimos; y

II. Contra las determinaciones definitivas o actos de difícil o imposible reparación dictadas en los procedimientos administrativos sancionadores:

a) Los partidos políticos, coaliciones o candidatos independientes en los términos señalados en la fracción I del presente Artículo;

b) Los ciudadanos, por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna; y

c) Las personas físicas o morales, por su propio derecho o a través de sus representantes legítimos, según corresponda y de conformidad con la legislación aplicable.

d) Los dirigentes, militantes, afiliados, adherentes o simpatizantes de un partido político".

Artículo 52. El Juicio de Inconformidad sólo podrá ser promovido por:

I. Los partidos políticos, coaliciones y los candidatos independientes, acreditados ante los órganos electorales competentes; y

II. Los candidatos, exclusivamente cuando por motivos de inelegibilidad la autoridad electoral correspondiente decida no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación de representación proporcional. En todos los demás casos, sólo podrán intervenir como coadyuvantes en términos de lo establecido en el párrafo 3 del Artículo 16 de la presente Ley".

Artículo 64. Son causales de nulidad de una elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral o de Ayuntamiento, cualesquiera de las siguientes:

I. Cuando alguna o algunas de las causales señaladas en el artículo anterior se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las secciones;

II. Cuando no se instalen las casillas en el veinte por ciento de las secciones en el distrito, municipio o (sic) de que se trate, y consecuentemente, la votación no hubiere sido recibida; o

III. Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos de diputados que hubieren obtenido constancia de mayoría sean inelegibles, o en la planilla para un Ayuntamiento, resulten inelegibles los candidatos propietario y suplente para Presidente Municipal ó Síndico Procurador.

IV. Cuando existan irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la elección de que se trate, por violaciones sustanciales a los principios rectores establecidos en la Constitución federal y la particular del Estado, cometidas en el desarrollo del proceso, jornada electoral o etapa de resultados".

Artículo 65. Son causales de nulidad de la elección de Gobernador:

I. Cuando se acrediten alguna o algunas de las causales señaladas en las fracciones I y II del Artículo anterior en por lo menos el 20% de las secciones de la Entidad; y

II. Cuando el candidato electo resulte inelegible.

III. Cuando existan irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la elección de que se trate, por violaciones sustanciales a los principios rectores establecidos en la Constitución federal y la particular del Estado, cometidas en el desarrollo del proceso, jornada electoral o etapa de resultados".

Artículo 97. El Juicio Electoral Ciudadano tiene por objeto la protección de los derechos político-electorales en el Estado, cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de ser votado; de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos; o cualquier violación a sus derechos de militancia partidista previstos en la normatividad intrapartidaria, siempre y cuando se hubieren reunido los requisitos constitucionales y los que se señalan en las leyes para el ejercicio de esos derechos.

Los medios de impugnación que presenten los ciudadanos ante los órganos internos de los partidos políticos o coaliciones mediante los cuales reclamen violación a sus derechos político-electorales, deberán ser resueltos dentro de los plazos establecidos en sus normas internas.

La falta de resolución, en los tiempos establecidos, facultará al interesado para acudir al Tribunal Electoral. Tratándose de omisiones el plazo para presentar la impugnación se renovará mientras subsista la omisión".

⁶ **Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

(...).

V. Los conceptos de invalidez".

⁷ **Artículo 71.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial".

“ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LÍMITES DE LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Cuando en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral se señale de manera imprecisa como norma impugnada un decreto en su totalidad mediante el cual se hayan reformado diversos preceptos o, incluso, se haya expedido un nuevo ordenamiento legal en su integridad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe analizar y tener como preceptos impugnados los que correspondan a los argumentos formulados en los conceptos de invalidez, siempre que no advierta la posibilidad de suplirlos. Lo anterior es así, en virtud de que la suplencia de los conceptos de invalidez prevista en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es tan amplia, como para que al no existir argumento alguno contra un precepto impugnado puedan crearse en su integridad los conceptos de invalidez. Así entonces, cuando el promovente no hubiese elaborado conceptos de invalidez contra una norma general que haya señalado como impugnada y este Alto Tribunal no advierta la posibilidad de suplirlos, debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad al actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 en relación con los diversos 20, fracción II y 65 de la Ley citada”. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, jurisprudencia, libro XVII, febrero de 2013, tomo 1, tesis: P./J. 4/2013 (10a.), página: 196, registro digital: 2002691).

Ahora bien, en la demanda de acción de inconstitucionalidad concretamente en el rubro: “Norma general cuya invalidez se reclama”, el partido político precisó lo siguiente:

“(…).

NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA. Lo constituye, la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, del que en el caso se impugnan sus artículos 18, párrafos sexto y octavo; 35 párrafo primero; 43, fracción II, inciso b); 52, fracción II; 64, fracciones I y II; 65, fracción I, 66, inciso b); y 97 todos de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero.

(…)”.

Sin embargo, en los tres conceptos de invalidez contenidos en la misma demanda, se tiene que Morena sólo expresó argumentos en contra de los artículos 18, párrafos sexto y octavo, 35, párrafo primero y 66, inciso b), primer párrafo, pero no existe argumentación o concepto alguno para cuestionar los diversos 43, fracción II, inciso b), 52, fracción II, 64, fracciones I y II, 65, fracción I y 97 de la Ley cuestionada. Sin que tampoco se esté en el supuesto de disposiciones relacionadas con aquellos argumentos de inconstitucionalidad que sí se hicieron valer y que provoque en su caso, una declaratoria de invalidez por extensión, en virtud de que los preceptos no combatidos se refieren respectivamente, a la legitimación para interponer el recurso de apelación; la legitimación para promover el juicio de inconformidad; la legitimación para promover el juicio electoral ciudadano, y nulidad de la elección de diputados de mayoría relativa, de ayuntamientos y de gobernador pero por irregularidades de la votación recibida en casilla, concretamente el porcentaje de secciones en donde ocurran, supuesto distinto al expresamente reclamado contenido en el artículo 66 inciso b), primer párrafo que se refiere a la compra de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley.

En este orden, ante la ausencia de argumentos de invalidez ha lugar a sobreseer respecto de los artículos 43, fracción II, inciso b), 52, fracción II, 64, fracciones I y II, 65, fracción I y 97 de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero; lo anterior, con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 61, fracción V de la Ley Reglamentaria⁸.

Al no advertirse la existencia de alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, se procede al análisis de los conceptos de invalidez aducidos por el promovente.

QUINTO. Precisión de la litis. De la lectura integral al escrito que contiene la demanda de acción de inconstitucionalidad, se aprecia que en ésta se señalan como disposiciones impugnadas y problemas jurídicos planteados, los siguientes:

⁸ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

(…).

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio”.

Temas	Disposiciones impugnadas
TEMA 1. Prohibición de ofrecer y desahogar la prueba pericial en medios de impugnación vinculados con el resultado del proceso electoral.	Artículo 18, párrafos sexto y octavo.
TEMA 2. Notificación automática del acto o resolución, al partido político cuyo representante haya estado presente en la sesión del órgano electoral que resuelve.	Artículo 35, párrafo primero.
TEMA 3. Causal de nulidad de elección de un gobernador, diputados de mayoría relativa y de ayuntamientos, por la compra de cobertura informativa o de tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en ley.	Artículo 66, inciso b), primer párrafo.

SEXTO. Tema 1. Prohibición de ofrecer y desahogar la prueba pericial en medios de impugnación vinculados con el resultado del proceso electoral.

Morena cuestiona la regularidad constitucional del artículo 18, párrafos sexto y octavo de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero porque prohíbe ofrecer la prueba pericial en medios de impugnación vinculados con los resultados del proceso electoral, aún si fuere posible hacerlo en los plazos legalmente establecidos; por tanto, viola los principios de certeza, legalidad, máxima publicidad y objetividad electorales, las garantías de legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación.

Que dada la naturaleza del proceso electoral, merced al principio de definitividad de sus etapas y específicamente por la brevedad de los plazos (aún más breves en la etapa de resultados electorales) de que disponen los órganos jurisdiccionales para resolver esos medios de impugnación, se ha pensado por el legislador en la inconveniencia de permitir la prueba pericial en la etapa final del proceso comicial. Sin embargo, la prohibición aparentemente absoluta establecida en el párrafo sexto del artículo 18 de la Ley reclamada, no lo es tanto si se considera la posibilidad discrecional prevista en el octavo párrafo del mismo precepto, de que el magistrado ponente “cuando lo considere necesario”, ordene como diligencia para mejor proveer, el desahogo de dictámenes periciales a cargo de peritos oficiales del Poder Judicial del Estado, quienes quedarán obligados a rendir sus dictámenes dentro del breve plazo en que les sea requerido.

Argumenta que aun cuando tal atribución se ejerce “no obstante”, es decir, que a primera vista su desahogo no sea legalmente posible en asuntos vinculados a los resultados del proceso electoral, bien podría colegirse, en interpretación sistemática y conforme de los párrafos sexto al octavo del artículo 18 en cuestión, que en el caso del párrafo octavo se está ante una excepción a la regla general prevista en su párrafo sexto. Pero a la vez, como única excepción en que pueden desahogarse dictámenes periciales (oficiales) y por acuerdo del magistrado ponente, ello también arroja la presunción legal de que, si bien en forma excepcional materialmente es factible su desahogo, no hay razón para suponer que no lo sea en otros casos, con independencia de si el asunto de la materia sobre la que versa la prueba es o no vinculado con los resultados electorales. Por ello, aduce, el problema es esencialmente de justicia completa, que no se respeta, ni se garantiza con la negativa del legislador a propiciar su desahogo y admisibilidad.

Indica que existe cierta antinomia entre las reglas y limitantes relativas a la prueba pericial y el contenido del artículo 19 de la misma ley procesal, que en su párrafo segundo prescribe el principio que reza: “*El que afirma está obligado a probar. También lo está el que niega, cuando su negación envuelve la afirmación expresa de un hecho*”. Entonces, aduce, cómo es posible que el artículo 19 establezca la carga de la prueba u obligación de probar a quien afirme un hecho que, pudiendo ser falso, no lo puede acreditar precisamente a falta de admisión y desahogo de la prueba que puede ser en materia de grafoscopia o contable, entre otras.

Máxime que es indudable que se cuenta con tiempo suficiente para la prueba pericial, incluso en asuntos vinculados a los resultados del proceso electoral, esto si se toman en cuenta las fechas que para la renovación de los poderes prevé la Constitución Política del Estado de Guerrero.

Al respecto, el artículo 18, párrafos sexto y octavo de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, establece lo siguiente:

“Artículo 18. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta Ley, sólo podrán ser ofrecidas y admitidas las pruebas siguientes:

- I. Documentales Públicas;**
- II. Documentales Privadas;**

- III. Confesional;
- IV. Testimonial;
- V. Inspección Judicial;
- VI. Pericial;
- VII. Técnicas;
- VIII. Informes de autoridad;
- IX. Presuncional legal y humana, y
- X. Instrumental de actuaciones.

Para los efectos de esta Ley, serán documentales públicas:

I. Las actas oficiales de las mesas directivas de casilla, así como las de los diferentes cómputos que consignen resultados electorales.

Serán actas oficiales las originales, las copias autógrafas o las copias certificadas que deben constar en los expedientes de cada elección;

II. Los demás documentos originales expedidos por los órganos o funcionarios electorales, dentro del ámbito de su competencia;

III. Los documentos expedidos, dentro del ámbito de sus facultades, por las autoridades federales, estatales y municipales; y

IV. Los documentos expedidos por quienes estén investidos de fe pública de acuerdo con la ley, siempre y cuando en ellos se consignen hechos que les consten.

Serán documentales privadas todos los demás documentos o actas que aporten las partes, siempre que resulten pertinentes y relacionados con sus pretensiones.

La confesional y la testimonial también podrán ser ofrecidas y admitidas cuando versen sobre declaraciones que consten en acta levantada ante fedatario público que las haya recibido directamente de los declarantes, y siempre que éstos últimos queden debidamente identificados y asienten la razón de su dicho, excepto del juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales.

Las autoridades competentes para resolver podrán ordenar el desahogo de reconocimientos o inspecciones judiciales, así como de pruebas periciales, cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos permitan su desahogo y se estimen determinantes para que con su perfeccionamiento se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnada.

La pericial sólo podrá ser ofrecida y admitida en aquellos medios de impugnación no vinculados con los resultados del proceso electoral, siempre y cuando su desahogo sea posible en los plazos legalmente establecidos.

Para su ofrecimiento, deberán cumplirse los siguientes requisitos:

- I. Ofrecerse en el escrito de impugnación;
- II. Señalarse la materia sobre la que versará la prueba, exhibiendo el cuestionario respectivo con copia para cada una de las partes;
- III. Especificar lo que se pretenda acreditar con la misma; y
- IV. Señalar el nombre del perito que se proponga y exhibir su acreditación técnica.

No obstante, el Magistrado Ponente, cuando lo considere necesario, podrán (sic) ordenar como diligencia para mejor proveer el desahogo de dictámenes periciales a cargo de peritos adscritos a la Coordinación General de Peritos del Poder Judicial del Estado de Guerrero, quienes quedarán obligados a rendir sus dictámenes dentro del breve plazo en que les sea requerido.

Se considerarán pruebas técnicas las fotografías, otros medios de reproducción de imágenes y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia que puedan ser desahogados sin necesidad de peritos o instrumentos, accesorios, apartados o maquinaria que no estén al alcance del órgano competente para resolver. En estos casos, el aportante deberá señalar concretamente lo que pretende acreditar, identificando a las personas, los lugares y las circunstancias de modo y tiempo que reproduce la prueba”.

Dicho precepto prevé que para la resolución de los medios de impugnación previstos en la Ley, sólo podrán ser ofrecidas y admitidas, entre otras, la pericial en aquellos medios de impugnación no vinculados con los resultados del proceso electoral, siempre y cuando su desahogo sea posible en los plazos legalmente establecidos; y que no obstante, el magistrado ponente, cuando lo considere necesario, podrá ordenar como diligencia para mejor proveer el desahogo de dictámenes periciales a cargo de peritos adscritos a la Coordinación General de Peritos del Poder Judicial del Estado de Guerrero, quienes quedarán obligados a rendir sus dictámenes dentro del breve plazo en que les sea requerido.

Ahora bien, los artículos 41, base VI, 99, fracción IV y 116, fracción IV, incisos l) y m) de la Constitución Federal prevén lo siguiente:

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

(...).

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

(...)”.

“Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

(...).

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

(...).

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

(...)”.

“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. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

(...).

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y

(...)"

Las disposiciones referidas establecen respectivamente, lo siguiente:

- Que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación, que señalen la propia Carta Fundamental y la ley, que dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará los derechos políticos de los ciudadanos;
- Que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos;
- Que la impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos; y,
- Que las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad; que fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

En este apartado es importante subrayar que de esas disposiciones constitucionales se desprenden dos principios indisponibles para el legislador local en materia electoral: el de certeza y el de definitividad de las etapas electorales, por los cuales, los actos electorales deben garantizar la certeza en sus condiciones de realización, por lo que las autoridades deben evitar introducir o generar incertidumbre en el proceso electoral⁹; mientras que por definitividad se entiende aquel que obliga a que las etapas del proceso electoral se entiendan finalizadas una vez que se han agotado los medios de impugnación aplicables a nivel local y federal. Pero sobre todo, para el caso, el artículo 99 constitucional prevé la existencia de una vía de impugnación a nivel federal a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para combatir los actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comisiones o resolver las controversias que surjan durante el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, siempre y cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

⁹ **“FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.** La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural”. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXII, noviembre de 2005, tesis P.JJ. 144/2005, página 111, registro digital: 176707).

De igual forma, es útil tener presente el criterio de este Alto Tribunal en relación con el término “plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas” a que se refiere el artículo 116, fracción IV, inciso m) que la Constitución Federal, que ha sido interpretado como aquellos que garanticen una impartición de justicia pronta, atendiendo a la especificidad del derecho electoral, en donde los plazos son muy breves y a la naturaleza propia de los procesos electorales¹⁰.

También es necesario acudir a la doctrina a fin de tener presente el concepto del término peritaje; así en la Enciclopedia Jurídica Mexicana, tomo V, del Instituto de Investigaciones Jurídicas¹¹, se indica lo siguiente sobre ese término:

“Recibe el nombre de peritaje el examen de personas, hechos u objetos, realizado por un experto en alguna ciencia, técnica o arte, con el objeto de ilustrar al juez o magistrado que conozca de una causa civil, criminal, mercantil o de trabajo, sobre cuestiones que por su naturaleza requieran de conocimientos especializados que sean del dominio cultural de tales expertos, cuya opinión resulte necesaria en la resolución de una controversia jurídica. Medio de prueba mediante el cual una persona competente, atraída al proceso, lleva a cabo una investigación respecto de alguna materia o asunto que forme parte de un juicio, a efecto de que el tribunal tenga conocimiento del mismo, se encuentre en posibilidad de resolver respecto de los propósitos perseguidos por las partes en conflicto, cuando carezca de elementos propios para hacer una justa evaluación de los hechos (...).”

Este medio de prueba se caracteriza porque es un examen, opinión o juicio¹², de personas especializadas en alguna ciencia, técnica o arte, con el objetivo de dilucidar o aclarar hechos controvertidos en un proceso; implica por lo tanto, la participación de un tercero en éste y, en consecuencia, es una prueba que requiere de preparación. En el caso de la disposición combatida, precisa que para el ofrecimiento de la pericial se deben cumplir los siguientes requisitos: a) Ofrecerse en el escrito de impugnación; b) Señalarse la materia sobre la que versará la prueba, exhibiendo el cuestionario respectivo con copia para cada una de las partes; c) Especificar lo que se pretenda acreditar con la misma; y d) Señalar el nombre del perito que se proponga y exhibir su acreditación técnica.

Precisado lo anterior, debe decirse que contrariamente a lo que argumenta el partido político, la disposición reclamada no transgrede el principio de certeza en materia electoral, ni los principios de legalidad y seguridad jurídica, ya que si bien limita la prueba pericial en aquellos medios de impugnación no vinculados con los resultados del proceso electoral, también lo es que ello obedece a la propia naturaleza de los procesos electorales y, en ellos, de los medios de impugnación que resuelven en forma definitiva éstos, que se caracterizan por la existencia de plazos breves que deben permitir a los órganos jurisdiccionales respectivos, resolver con oportunidad las impugnaciones planteadas con el fin de que en su caso, pueda conocer en última instancia la autoridad jurisdiccional federal, pero sobre todo para que esto se lleve a cabo antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos. Esto significa que las limitaciones previstas en ordenamientos como el impugnado, guardan explicación en la medida de que la resolución de un medio de impugnación en materia electoral, no puede afectar por disposición constitucional la renovación de los órganos del poder público.

Por ello, si se toma en cuenta que la prueba pericial, por sus características, requiere de una preparación para su desahogo, ello podría representar una dilación en la sustanciación de los medios de impugnación vinculados con los resultados del proceso electoral, lo que afectaría disposiciones de orden público, es decir, aquellas de carácter constitucional que ordenan que la resolución de las instancias impugnativas en materia electoral se lleve a cabo en plazos breves que hagan factible la renovación de los poderes públicos en las fechas establecidas tanto en la Constitución Federal como en las locales.

¹⁰ **“INSTANCIAS IMPUGNATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. LOS PLAZOS FIJADOS PARA LA PRESENTACIÓN DE LOS JUICIOS Y RECURSOS RELATIVOS DEBEN PERMITIR EL ACCESO EFECTIVO A UNA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA PRONTA.** Del artículo 116, fracción IV, inciso m), de la Constitución General de la República, se aprecia que las leyes electorales estatales deben fijar los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales. Sin embargo, de ese precepto ciertamente no se advierte cómo deben regularse los plazos para el desahogo de las instancias impugnativas, sino exclusivamente que éstos deben ser convenientes, lo que ha interpretado el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como aquellos que garanticen una impartición de justicia pronta, atendiendo a la especificidad del derecho electoral, en donde los plazos son muy breves, y a la naturaleza propia de los procesos electorales, es decir, deben permitir que el órgano jurisdiccional local resuelva con oportunidad las impugnaciones planteadas, con la finalidad de que, en su caso, pueda conocer en última instancia la autoridad jurisdiccional federal. Por tanto, los plazos otorgados para la presentación de los medios de impugnación sólo pueden acotarse en la medida que no provoquen un menoscabo a los derechos de los justiciables, o a la armonía del sistema electoral en el que se encuentren inmersos, así como al principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, siempre que se garantice que quienes pudieran estimar vulnerados sus derechos por un acto o resolución de autoridad electoral, puedan acudir a los medios de defensa atinentes”. (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXXI, febrero de 2010, tesis: P./J. 18/2010, página: 2321, registro digital: 165235).

¹¹ México, 2002, Porrúa, páginas 526 y 527.

¹² Ovalle Favela, José, *Derecho procesal civil*, México, 2003, Oxford, página 164.

Incluso, no existe violación a los artículos 14 y 16 constitucionales, porque la propia Ley reclamada analizada en su integridad, prevé distintos medios de impugnación cuyo objetivo es que todos los actos, acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, mediante plazos para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta los principios de prontitud y definitividad de los actos y etapas de los procesos electorales¹³. Además de especificar reglas comunes, quiénes tienen el carácter de parte, reglas sobre la sustanciación, notificaciones, medios de prueba y requisitos de las resoluciones y sentencias, entre otros aspectos propios del derecho procesal electoral de la Entidad, que evidencian respeto a los principios de legalidad y seguridad jurídica porque se trata de una regulación que permite precisamente, la impugnación de actos de autoridad electoral que deben estar sujetos a los principios de constitucionalidad y legalidad.

En ese tenor, además de que no existe violación a esos principios, tampoco se transgrede el derecho de acceso a la justicia y el derecho a la defensa adecuada, ya que el ordenamiento en su integridad permite la impugnación de actos y resoluciones de autoridad electoral; y el hecho de que la pericial sólo pueda ser ofrecida y admitida en medios de impugnación no vinculados con los resultados del proceso electoral, no impide la impugnación de esa etapa del proceso electoral, ni el ofrecimiento de otros medios de prueba, como los que el propio artículo 18 reclamado enumera.

Relacionado con lo anterior, no existe la antinomia que denuncia Morena; es decir, argumenta que el párrafo segundo del artículo 19 de la Ley Número 456 reclamada¹⁴ establece que el que afirma está obligado a probar; que también lo está el que niega cuando su negación envuelve la afirmación expresa de un hecho, lo que en su opinión es contradictorio con el diverso 18 que reclama por cuanto limita el ofrecimiento de la pericial en medios de impugnación no vinculados con los resultados del proceso electoral. Argumentación que carece de sustento ya que esas máximas del derecho probatorio no quedan desconocidas como consecuencia de la limitación que reclama, en virtud de que existen otros medios de prueba que el artículo 18 enumera para el acreditamiento de las afirmaciones expresadas en algún medio de impugnación.

Aún más, la limitación en el ofrecimiento de la pericial no es absoluta, ya que como el propio partido político lo reconoce, el párrafo octavo del artículo 18 impugnado establece que el magistrado ponente, cuando lo considere necesario, podrá ordenar como diligencia para mejor proveer el desahogo de dictámenes periciales a cargo de peritos adscritos a la Coordinación General de Peritos del Poder Judicial del Estado de Guerrero, quienes quedarán obligados a rendir sus dictámenes dentro del breve plazo en que les sea requerido. Es decir, queda a la prudencia del rector del proceso acudir a dictámenes periciales cuando las circunstancias del caso lo requiera, supuesto en el cual esa determinación se entiende sujeta al principio de legalidad, por lo que no supone una autorización legislativa para una actuación arbitraria, sino que la decisión del magistrado ponente queda acotada a los lineamientos que establezca la ley y, desde luego, a los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación, pero sobre todo a la celeridad que distingue a los medios de impugnación.

En otras palabras, el hecho de que de manera excepcional se permita el desahogo de la pericial no significa que deba utilizarse de manera indiscriminada en medios de impugnación vinculados con los resultados del proceso electoral, pues ante todo, impera la razón de orden público a que se ha hecho referencia, es decir, que la tramitación y resolución de los medios de impugnación estén sujetos a plazos breves que permitan observar la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos; son éstos pues, los ejes que debe observar el magistrado ponente en uso de esa atribución excepcional que le otorga la ley y, por lo mismo, es lo que justifica que no se permita el ofrecimiento de la pericial en los términos que exige Morena. Pensar lo contrario equivale a desconocer los principios constitucionales detallados en esta ejecutoria derivados de los artículos 41, base VI, 99, fracción IV y 116, fracción IV, incisos l) y m) de la Constitución Federal.

En consecuencia, la disposición controvertida no es contraria a la Constitución Federal, por lo que ha lugar a reconocer la validez del artículo 18, párrafos sexto y octavo de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero.

SÉPTIMO. Tema 2. Notificación automática del acto o resolución, al partido político cuyo representante haya estado presente en la sesión del órgano electoral que resuelve.

El partido político actor impugna el artículo 35, párrafo primero de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, que entiende "*automáticamente notificado*" del acto o resolución correspondiente y para todos los efectos legales, al partido político cuyo representante haya estado presente en la sesión del órgano electoral que actuó o resolvió, esto sin considerar

¹³ "Artículo 4. El sistema de medios de impugnación regulado por esta Ley tiene por finalidad garantizar:

I. Que todos los actos, acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad; y
II. Fijar los plazos, para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta los principios de prontitud y definitividad de los actos y etapas de los procesos electorales".

¹⁴ "Artículo 19. Son objeto de prueba los hechos controvertibles. No lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos.

El que afirma está obligado a probar. También lo está el que niega, cuando su negación envuelve la afirmación expresa de un hecho".

los casos en que haya habido engrose y sin garantizar siquiera que los así notificados tengan pleno y oportuno conocimiento del contenido total de las razones y fundamentos de la decisión, lo que aduce, no es conforme con los principios de certeza, legalidad, máxima publicidad y objetividad electorales, las garantías de legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación, ello en la medida de que la norma impugnada no garantiza la notificación personal cuya eficacia requiere el acto o resolución, por ende, las partes actora y tercero interesado, así como sus coadyuvantes podrían quedar en indefensión por múltiples razones.

En efecto, las normas impugnadas vulneran los artículos 1, 6, párrafos segundo y cuarto, fracciones I y III, 14, párrafo segundo, 16, primer párrafo, 116, fracción IV, incisos a) y b) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos, en relación con lo previsto en el artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos porque limita la eficacia de la notificación personal requerida en la comunicación procesal de los actos y resoluciones electorales trascendentes y, por consecuencia, deja de garantizar el derecho de los justiciables y terceros a estar debida y oportunamente enterados del contenido íntegro de las sentencias y demás decisiones de los órganos electorales y el Tribunal Electoral locales.

Argumenta que conforme a los criterios de la lógica, la sana crítica y la experiencia, es fácil deducir que existen diversos casos en que, aun estando presentes en alguna sesión del órgano electoral que emitió el acto o resolución, a la postre, impugnados, no puede tenerse por notificado al susodicho representante, si consta que hubo engrose y el documento modificado por el órgano electoral no estuvo a su alcance en dicha sesión. Asimismo puede acontecer que el representante no haya sido notificado legal y oportunamente de la celebración de la sesión, ni del orden del día y, mucho menos, del contenido de los documentos y proyectos de acuerdo o resolución que serán discutidos y votados en la misma, por no haber sido convocado en forma; o que durante la sesión o en momento inmediato posterior a su conclusión no se le haya hecho entrega de copia certificada o autógrafa en que conste íntegro el acto o resolución finalmente aprobado, ni que se haya leído con su oportunidad por haberse acordado omitir dicha lectura, supuestamente por haber sido circulados con antelación. Incluso, hay casos en que durante la sesión se modifican las consideraciones o los puntos decisorios de los acuerdos o resoluciones de la autoridad electoral, supuesto en el cual se ordena engrose, inclusive en sentido muy diverso al que pretendía el proyecto discutido.

Por tanto, expresa, es clara la inconstitucionalidad planteada y se debe declarar la invalidez del artículo 35, párrafo primero de la Ley reclamada.

El artículo 35, párrafo primero de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, es del tenor siguiente:

“Artículo 35. El partido político cuyo representante haya estado presente en la sesión del Órgano Electoral que actuó o resolvió, se entenderá automáticamente notificado del acto o resolución correspondiente, para todos los efectos legales.

No requerirán de notificación personal y surtirán sus efectos al día siguiente de su publicación, los actos o resoluciones que, en los términos de las leyes aplicables o por acuerdo del órgano competente, deban hacerse públicos a través del Periódico Oficial del Gobierno del Estado o mediante fijación de cédulas en los estrados del Tribunal Electoral”.

Dicho precepto prevé que el partido político cuyo representante haya estado presente en la sesión del órgano electoral que actuó o resolvió, se entenderá automáticamente notificado del acto o resolución correspondiente, para todos los efectos legales.

Ahora bien, el problema jurídico denunciado ya fue objeto de examen por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 94/2016 y su acumulada 96/2016¹⁵, en la que se analizó la Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit, concretamente su artículo 52 primer párrafo, que contenía una hipótesis similar a la que ahora se reclama y que fue declarada inconstitucional porque la presencia del representante del partido político en la sesión del órgano o autoridad electoral no conlleva el conocimiento pleno de la resolución o acto impugnado, sus fundamentos, razones y motivos.

A fin de ilustrar lo antedicho, resulta necesario reproducir lo razonado en el expediente referido:

“(…).

Tema 5. Notificaciones en los medios de impugnación.

Morena impugna los artículos 49, primer párrafo, 50 y 52 primer párrafo de la Ley de Justicia Electoral.

(…)

¹⁵ En sesión de tres de enero de dos mil diecisiete, bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Finalmente, también es fundado que el artículo 52, primer párrafo de la Ley de Justicia Electoral es contrario a los principios de certeza y de legalidad, al disponer que el partido político, candidato independiente, coalición, organización o asociación política cuyo representante haya estado presente en la sesión del órgano electoral que emitió el acto o resolución impugnada, se entenderá automáticamente notificado del mismo para todos los efectos legales.

De acuerdo con los artículos 41, fracción VI, 83, 86, fracción V, 93, fracción I, 108 de la Ley Electoral del Estado, los partidos políticos y candidatos independientes pueden nombrar representantes ante el Consejo Electoral, sus comisiones permanentes, Consejos Municipales Electorales y mesas directivas de casilla. Asimismo, conforme al artículo 90 de la Ley General de Partidos Políticos, en el caso de coalición, cada partido conservará su propia representación en los consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casilla.

Ahora bien, para esta Suprema Corte es inconstitucional la notificación automática al partido político, candidato independiente, coalición, organización o asociación política cuyo representante haya estado presente en la sesión del órgano electoral que emitió el acto o resolución impugnada, pues la presencia del representante en la sesión no conlleva el conocimiento pleno de la resolución o acto impugnado, sus fundamentos, razones y motivos. Más aún, cuando se trata de actos y resoluciones de órganos colegiados cuya fundamentación puede cambiar durante la discusión que se dé en la sesión. Pues incluso en el supuesto de que se conozcan los argumentos dados en la sesión, no se tiene certeza de los fundamentos, razones y motivos que se expresen en el engrose del acto o resolución. Por tanto, se declara la inconstitucionalidad del artículo 52, primer párrafo, por ser contrario al principio de certeza y al mandato del artículo 116, fracción IV, inciso I) de que todos los actos y resoluciones en materia electoral se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

(...)"

De la transcripción que antecede se advierte que el Pleno determinó que el precepto combatido es contrario a los principios de certeza y de legalidad, al disponer que el partido político, candidato independiente, coalición, organización o asociación política cuyo representante haya estado presente en la sesión del órgano electoral que emitió el acto o resolución impugnada, se entenderá automáticamente notificado del mismo para todos los efectos legales porque la presencia del representante en la sesión no conlleva el conocimiento pleno de la resolución o acto impugnado, sus fundamentos, razones y motivos, más aún, cuando se trata de actos y resoluciones de órganos colegiados cuya fundamentación puede cambiar durante la discusión que se dé en la sesión.

Consideraciones las anteriores que resultan aplicables al caso, en virtud de que la disposición combatida prevé en su primer párrafo que el partido político cuyo representante haya estado presente en la sesión del órgano electoral que actuó o resolvió, se entenderá automáticamente notificado del acto o resolución correspondiente, para todos los efectos legales; forma de notificación que transgrede los principios de legalidad y seguridad jurídica y de certeza electoral pues de esa forma no asegura el conocimiento pleno del acto que probablemente genere efectos en la esfera de derechos de los partidos políticos, afectando por lo mismo, su capacidad de defensa.

Por tanto, ha lugar a declarar la invalidez del artículo 35, párrafo primero de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero.

OCTAVO. Tema 3. Causal de nulidad de elección de un gobernador, diputados de mayoría relativa y de ayuntamientos, por la compra de cobertura informativa o de tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en ley.

Morena aduce que el artículo 66, inciso b), primer párrafo de la Ley 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, es contraria a la Constitución Federal porque señala como causal de nulidad de una elección de gobernador, diputados de mayoría relativa y de ayuntamientos, la compra, pero no la adquisición, de cobertura informativa o de tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley, lo que no es conforme con los principios de autenticidad y equidad de las elecciones, certeza, legalidad y objetividad electorales, ni las garantías de legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación.

Que el legislador ordinario soslaya que por reforma publicada el siete de julio de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación, el Constituyente Permanente adicionó la frase "o adquiera" al inciso b) del párrafo tercero de la base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, término que tiene una definición más amplia que la de "compre", usada por el legislador local en el artículo 66,

inciso b), primer párrafo de la Ley combatida; es decir, aquella no significa que necesariamente se deba pagar algo a cambio de la cobertura informativa o por tiempos de radio y televisión, aunque denota una conducta igualmente sancionable. De modo que, si no se prevé en el texto legal, tampoco se puede aplicar, salvo el caso de considerar directamente aplicable lo dispuesto en el 78 bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Agrega que bajo los principios de exacta aplicación de la ley y pro persona, el texto legal impugnado pudiera suscitar problemas de interpretación y/o aplicación porque si no se establece expresamente en ley la prohibición de adquirir, el tribunal electoral local podría aducir que sólo puede declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente establezcan las leyes; esto es, si el primer párrafo del inciso b) del artículo 66 de la Ley 456 del Sistema de Medios no incluye la palabra “adquiera” relativa a cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, los magistrados podrían argüir que, si no se comprueba la compra, tampoco se surten los elementos de la referida causal, aun cuando ésta sí se prevea en la base VI del artículo 41 constitucional; por tanto, existe falta de certeza y objetividad electoral, máxime que el artículo 42 fracción VII de la Constitución Política guerrerense remite en materia de nulidades al artículo 41, base VI de la Constitución Federal.

De ahí que ante la deficiencia regulativa que se observa en dicho precepto legal reclamado, lo procedente es declarar su inconstitucionalidad y ordenar al Congreso del Estado subsanar dicha norma general, de modo que sea conforme con la Constitución.

El artículo 66, inciso b), primer párrafo, de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero es del tenor siguiente:

“Artículo 66. Además de lo señalado en esta Ley, serán violaciones graves, dolosas y determinantes por las que se tienen que anular las elecciones de gobernador, diputados de mayoría relativa y de Ayuntamientos, en los siguientes supuestos:

a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;

b) Se compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;

Para efectos de lo dispuesto en este inciso, se presumirá que se está en presencia de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y de espacios informativos o noticiosos, sea evidente que, por su carácter reiterado y sistemático, se trata de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y no de un ejercicio periodístico.

A fin de salvaguardar las libertades de expresión, información y de fortalecer el Estado democrático, no serán objeto de inquisición judicial ni censura, las entrevistas, opiniones, editoriales, y el análisis de cualquier índole que, sin importar el formato sean el reflejo de la propia opinión o creencias de quien las emite.

c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

Se entenderá por violaciones graves, aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados.

Se calificarán como dolosas aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral.

En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada”.

Dicho precepto legal prevé que serán violaciones graves, dolosas y determinantes por las que se tienen que anular las elecciones de gobernador, diputados de mayoría relativa y de ayuntamientos, entre otros supuestos, cuando se compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley.

Sobre el particular, es necesario apuntar que el partido político actor combate sustancialmente, el primer párrafo del inciso b) del artículo 66 de la Ley reclamada porque al regular como causa de anulación de elecciones el supuesto relacionado con tiempos en radio y televisión, el legislador sólo utilizó el verbo comprar y omitió el de adquirir, cuando la Constitución Federal en su artículo 41, base VI se refiere a ambos.

Ahora bien, este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014¹⁶, ya se pronunció respecto de ese problema jurídico, pues en ese expediente analizó el artículo 469, fracción X del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, de similar redacción a la disposición que ahora se cuestiona.

En ese expediente esta Corte subrayó que el artículo 41, base VI, inciso b) constitucional fue modificado para precisar que entre las causas para la nulidad de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes, las leyes respectivas deberán señalar no sólo la compra, sino también la adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley, esto con el fin de evitar la simulación que se pueda dar al obtener de forma indebida cobertura informativa o tiempos en radio y televisión. Pero a pesar de la deficiencia de la disposición combatida, se determinó que debía llevarse a cabo una interpretación de conformidad con el artículo 41, base VI, constitucional pues con ello se logra de mejor manera la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema que con la declaratoria de inconstitucionalidad.

La ejecutoria respectiva se reproduce a continuación:

“(…).

DECIMONOVENO. Omisión de señalar la adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos permitidos, como causal de nulidad de las elecciones locales.

El Partido de la Revolución Democrática aduce que el artículo 469, fracción X del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas trasgrede los artículos 41, base VI, tercer párrafo, inciso b), y 116, fracción IV, incisos b), l) y m) de la Constitución General, toda vez que el artículo 41 constitucional añadió como causal de nulidad de elecciones federales o locales la ‘adquisición’ de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley, mientras que el artículo 469, fracción X del código local sólo refiere a la compra. De esta manera, se trata de una inconstitucionalidad sobrevenida y el legislador local debe adecuar la legislación a la reforma constitucional.

Asimismo, se estima que el artículo 469 del código electoral local incurre en una omisión inconstitucional al no prever lo dispuesto por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que indica que: ‘4. Se entenderá por violaciones graves aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados; 5. Se calificarán como dolosas aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevado a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultado del proceso electoral; 6. Para efectos de lo dispuesto en la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presumirá que está en presencia de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y espacios informativos o noticiosos, sea evidente que, por su carácter reiterado y sistemático, se trata de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencia electorales de los ciudadanos y no de un ejercicio periodístico. A fin de salvaguardar las libertades de expresión, información y a fin de fortalecer el Estado democrático, no serán objeto de inquisición judicial ni censura, las entrevistas, opiniones, editoriales y el análisis de cualquier índole que, sin importar el formato sean el reflejo de la propia opinión o creencias de quien las emite’.

¹⁶ En sesión de dos de octubre de dos mil catorce, bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

El concepto de invalidez en cuestión resulta en una parte fundado pero inconducente para declarar la invalidez de la norma impugnada.

Como cuestión preliminar debe precisarse que si bien el artículo 469 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, en su texto vigente, fue expedido mediante decreto de treinta de junio de dos mil catorce, el parámetro para determinar la existencia de la omisión parcial combatida es el artículo 41, base VI, inciso b), en vigor a partir de la reforma constitucional de siete de julio del mismo año, pues independientemente de que al momento de la emisión del precepto impugnado, la norma constitucional tuviera un texto diverso, en una acción abstracta como esta, lo que importa es garantizar el apego de las normas impugnadas a la Constitución.

El referido precepto constitucional fue modificado para precisar que entre las causas para la nulidad de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes, las leyes respectivas deberán señalar no sólo la compra, sino también la adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley.

De la consulta al procedimiento de reforma respectivo, se advierte que la finalidad de órgano revisor fue precisamente incluir como causa de nulidad de las elecciones federales y locales, la acción de adquirir cobertura informativa o tiempos en radio y televisión en contravención a lo previsto por el régimen legal, con el fin de 'evitar la simulación que se puede dar al obtener de forma indebida cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, pues es de dable colegir que la posibilidad fáctica de obtener espacios en los medios de comunicación, no necesariamente se da por medio de la contratación de los mismos, sino que puede haber otras formas susceptibles de ser utilizadas por partidos políticos y candidatos para tener mayor cobertura informativa e incidir de esa manera en la decisión de la población en plena desventaja de sus adversarios; estas formas pueden ser, por ejemplo, la donación o la dación en pago'.

Ahora bien, el artículo 116, fracción IV, inciso m) constitucional obliga a las entidades federativas a prever en sus constituciones y leyes las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, lo que debe hacerse atendiendo a las bases del ya citado artículo 41, base VI.

En este sentido, el artículo 469, fracción X del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas resulta deficiente, toda vez que no contempla un supuesto de nulidad de las elecciones locales que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debería incluir.

No obstante, lo anterior no lleva a declarar la invalidez del precepto, sino a interpretarlo de conformidad con el artículo 41, base VI, constitucional pues con ello se logra de mejor manera la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema que con la declaratoria de inconstitucionalidad.

En este sentido, el artículo 469, fracción X del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas debe interpretarse en el sentido de que también procede la nulidad de las elecciones con motivo de la adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en las leyes generales y demás disposiciones legales aplicables, en términos del artículo 41, base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(...)"

La lectura del precedente referido conduce a este Tribunal Constitucional a determinar que el artículo 66, inciso b), primer párrafo de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero no es inconstitucional siempre y cuando se interprete en el sentido de que también procede la nulidad de las elecciones con motivo de la adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en las leyes generales y demás disposiciones legales aplicables, en términos del artículo 41, base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

NOVENO. Efectos. De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁷, la presente resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero.

Asimismo, este Tribunal Pleno no considera necesario fijar algún otro efecto ni referirse a cuestiones que trasciendan o afecten aspectos sustanciales del inminente proceso electoral.

Sirve de sustento a lo anterior, la tesis jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS”**.¹⁸

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 43, fracción II, inciso b), 52, fracción II, 64, fracciones I y II, 65, fracción I, y 97 de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 18, párrafos sexto y octavo, y 66, inciso b), párrafo primero, de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, este último en términos de la interpretación conforme contenida en el considerando octavo de esta ejecutoria.

CUARTO. Se declara la invalidez del artículo 35, párrafo primero, de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero.

QUINTO. La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero.

SEXTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, así como 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.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad en la presentación de la demanda, a la legitimación del promovente y a la precisión de la litis.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a la improcedencia, consistente en sobreseer, de oficio, en relación con los artículos 43, fracción II, inciso b), 52, fracción II, 64, fracciones I y II, 65, fracción I, y 97 de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por mayoría diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por otras razones, Luna Ramos en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y

¹⁷ **Artículo 73.** Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley”.

Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

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;

V. Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación”.

¹⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 777, registro digital: 170879.

Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, tema 1, denominado "Prohibición de ofrecer y desahogar la prueba pericial en medios de impugnación vinculados con el resultado del proceso electoral", consistente en reconocer la validez del artículo 18, párrafo sexto, de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. El señor Ministro Medina Mora I. votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por otras razones, Luna Ramos en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, tema 1, denominado "Prohibición de ofrecer y desahogar la prueba pericial en medios de impugnación vinculados con el resultado del proceso electoral", consistente en reconocer la validez del artículo 18, párrafo octavo, de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz vía la interpretación sistemática determinada en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas, Luna Ramos en contra de las consideraciones, Franco González Salas vía una interpretación sistemática, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. vía una interpretación sistemática, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, tema 3, denominado "Causal de nulidad de elección de un gobernador, diputados de mayoría relativa y de ayuntamientos, por la compra de cobertura informativa o de tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en ley", consistente en reconocer la validez del artículo 66, inciso b), párrafo primero, de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, tema 2, denominado "Notificación automática del acto o resolución, al partido político cuyo representante haya estado presente en la sesión del órgano electoral que resuelve", consistente en declarar la invalidez del artículo 35, párrafo primero, de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

Los señores Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes generales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman el señor Ministro Presidente y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

El Presidente, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **Alberto Pérez Dayán**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintitrés fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia del treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 59/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiséis de abril de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 59/2017.**I. Antecedentes**

1. En treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 59/2017, en el sentido declararla parcialmente procedente y parcialmente fundada; sobreseer; y, reconocer la validez y la invalidez de distintos artículos de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero.
2. Al respecto, si bien comparto el sentido de esa decisión, disiento de algunos de los argumentos empleados para la solución del problema planteado, específicamente contenidos en los considerandos sexto y octavo del proyecto -temas 1 y 3-, por los motivos que enseguida expongo.

II. Razones de disenso

3. **Tema 1. Prohibición de ofrecer y desahogar la prueba pericial en medios de impugnación vinculados con el resultado del proceso electoral.** Si bien voté a favor del reconocimiento de validez de los párrafos sexto y octavo del artículo 18, de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, no estoy de acuerdo con las consideraciones relativas a que la limitación en el ofrecimiento de la prueba pericial no es absoluta, en virtud de que el artículo 18 impugnado prevé la facultad del magistrado ponente para ordenar como diligencia para mejor proveer, el desahogo de dictámenes periciales a cargo de peritos adscritos a la Coordinación General de Peritos del Poder Judicial del Estado de Guerrero.
4. Lo anterior porque la facultad del magistrado ponente para ordenar la práctica de la prueba en comento es como resultado de una medida para mejor proveer, circunstancia que no debe compararse con el derecho de los justiciables de ofrecer pruebas para acreditar sus pretensiones.
5. En efecto, las pruebas para mejor proveer son actos procesales realizados por iniciativa del órgano jurisdiccional con el objeto de que pueda formar su propia convicción para la mejor resolución del litigio; en cambio, el derecho de las partes de ofrecer pruebas, es una prerrogativa legal que tienen los justiciables para ofrecer y desahogar aquellos elementos probatorios que estimen conducentes para acreditar su pretensión en juicio. De ahí que no deben confundirse ambos tópicos.
6. Asimismo, me parece que las consideraciones respecto a que la ley impugnada prevé múltiples medios de impugnación, como justificación para limitar la prueba pericial, no son aptas para desvirtuar el argumento del promovente relativo a que vedar dicha prueba en aquellos procesos relacionados con los resultados electorales vulnera los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal.
7. Sobre el particular, considero que el reclamo del partido político no obedece a la inexistencia de medios de impugnación, sino a la restricción de su capacidad probatoria. Por lo que, en todo caso, debió expresarse que la limitación al ofrecimiento de la prueba pericial debería quedar justificada exclusivamente en los plazos breves para la resolución de los medios de impugnación en materia electoral y en la facultad del legislador de regular los plazos y términos para la administración de justicia.
8. **Tema 3. Causal de nulidad de elección de un gobernador, diputados de mayoría relativa y de ayuntamientos, por la compra de cobertura informativa o de tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley.** Estuve de acuerdo con la declaración de validez del artículo 66, inciso b), primer párrafo de la ley impugnada. Sin embargo, me parece que en el caso particular debió optarse por una interpretación sistemática, entendiendo ésta como la que busca extraer del texto de la norma un enunciado cuyo sentido sea acorde con el contenido general del ordenamiento al que pertenece, lo cual se logra a través de la relación, en conjunto, de las normas que pertenecen a un sistema jurídico.
9. Así, una interpretación sistemática, aplicando directamente el artículo 41, Base VI, inciso b) de la Constitución Federal, hubiera sido suficiente para lograr el efecto que se propone mediante la interpretación conforme del proyecto.
10. En consecuencia, aunque comparto el sentido de la decisión, disiento de los argumentos empleados para la solución del problema planteado, a los que he hecho referencia.

El Ministro **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 NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por la señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, en relación con la sentencia de treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 59/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de abril de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 145/2017 y su Acumulada 146/2017, así como el Voto Concurrente formulado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 145/2017 Y SU ACUMULADA 146/2017.

PROMOVENTES: PARTIDOS DEL TRABAJO Y DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

PONENTE: MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.

SECRETARIOS: VIANNEY AMEZCUA SALAZAR.

ETIENNE LUQUET FARÍAS.

COLABORADORES: JUAN MANUEL ANGULO LEYVA.

JUAN PABLO ANDRADE ROJAS.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **ocho de enero de dos mil dieciocho.**

VISTOS; Y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO. Por escritos recibidos los días treinta de octubre y uno de noviembre de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Ángel Benjamín Robles Montoya, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, María Mercedes Maciel Ortiz, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, María de Jesús Páez Güereca, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Mary Carmen Bernal Martínez, Óscar González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Ricardo Cantú Garza y Sonia Catalina Álvarez, como integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo, y María Alejandra Barrales Magdaleno, como Presidenta Nacional del Partido de la Revolución Democrática, promovieron acciones de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de la norma general que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

2. AUTORIDADES EMISORA Y PROMULGADORA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA:

- a) Poder Legislativo del Estado de Chiapas.
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas.

3. NORMA GENERAL IMPUGNADA:

4. El Decreto Número 004, por el que se reforma el numeral 12 y se adicionan los numerales 13 y 14 al artículo 52 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, publicado en el Tomo III de la Edición Número 321 del Periódico Oficial Local el dos de octubre de dos mil diecisiete.

5. SEGUNDO. Los conceptos de invalidez que hacen valer los accionantes son, en síntesis, los siguientes:

a) Partido del Trabajo

6. Se transgrede lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal, en el sentido de que las leyes electorales, federal y locales, deberán promulgarse y publicarse, por lo menos, noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y, durante éste, no podrán hacerse modificaciones fundamentales.

7. Conforme al artículo 178, numeral 3, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, el proceso electoral ordinario inicia en octubre. El Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana declaró formalmente iniciado el proceso electoral dos mil diecisiete - dos mil dieciocho el pasado siete de octubre. A sólo seis días del inicio del proceso electoral, se emitió el Decreto impugnado, el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación.

8. Lo anterior vulnera los principios constitucionales de legalidad, certeza y seguridad jurídica; sin que pueda argumentar el Congreso Local que no se trata de una reforma sustancial, pues impacta en el derecho de los partidos políticos de acceder a financiamiento público, al preverse que, si uno o más municipios de la entidad son declarados zona de desastre, derivado de un fenómeno o catástrofe natural, se eliminará el financiamiento público otorgado a aquéllos por el tiempo que dure la contingencia.

9. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 11/2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió que, para que la modificación se considere sustantiva, debe impactar el alcance de la norma con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada y producir un impacto en el mundo jurídico. En este sentido, la reforma impugnada sí constituye una modificación sustancial y, al haber sido publicada fuera del plazo constitucionalmente establecido, es inválida.

10. Al efecto, resultan aplicables las jurisprudencias 7/2007, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN INDEBIDA. LA TIENEN LOS ACTOS QUE DERIVAN DIRECTA E INMEDIATAMENTE DE OTROS QUE ADOLECEN DE INCONSTITUCIONALIDAD O ILEGALIDAD" y 21/2001, de rubro: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL".

11. El Decreto impugnado vulnera el derecho constitucional de los partidos a recibir financiamiento público, previsto en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, 23, 26, 50 y 51 de la Ley General de Partidos Políticos y 17, apartado B, numeral 8, de la Constitución Política del Estado de Chiapas, que no autorizan alguna excepción o cancelación al derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público.

12. También vulnera, de forma directa y flagrante, el principio de preeminencia del financiamiento público sobre el privado, establecido en el artículo 41 de la Constitución Federal, puesto que, al eliminar el financiamiento público, derivado de una catástrofe natural, no existe forma lógica ni matemática posible de que éste prevalezca sobre el privado, lo cual hace imposible la existencia de financiamiento público, privado o de cualquier especie. Ello pone en riesgo las actividades y funciones de los partidos políticos, que necesitan realizar gastos para el cumplimiento de sus fines.

13. En apoyo a lo anterior, se cita la tesis P./J. 12/2010, de rubro: "FINANCIAMIENTO. EL PRINCIPIO DE PREEMINENCIA DE ESTE TIPO DE FINANCIAMIENTO SOBRE EL PRIVADO, ES APLICABLE TANTO EN EL ÁMBITO FEDERAL COMO EN EL ESTATAL".

14. El derecho constitucional de los partidos a recibir financiamiento público debe interpretarse conforme al principio pro persona, el cual resulta aplicable a las personas morales. Así, en el caso, se viola el artículo 41, base II, en relación con el 116, fracción IV, inciso g), que prevén el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento, el cual no puede afectarse en los términos que pretende el legislador local, al no contemplarse alguna excepción o caso extraordinario en la Constitución Federal.

15. La reforma del numeral 12 y la adición de los numerales 13 y 14 al artículo 52 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas vulnera los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica, pues el legislador local, al emitir el Decreto Número 004, modificó radicalmente las reglas aplicables al financiamiento público de los partidos políticos a tan sólo seis días del inicio del proceso electoral dos mil diecisiete - dos mil dieciocho.

16. Al cambiar sustancialmente las reglas de financiamiento con tan poco tiempo de anticipación, se coloca a los partidos en estado de indefensión, pues los pequeños no pueden buscar financiamiento privado en un margen de tiempo tan reducido, transgrediéndose, en este sentido, los principios de equidad en la contienda y pluralismo político, pues los grandes tendrán mayores posibilidades de buscar y allegarse de financiamiento privado.

17. El Decreto impugnado, al alterar la fórmula de asignación del financiamiento público para los partidos políticos conforme a la cual éste es calculado y etiquetado de manera anual, violenta los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal y 26, 50 y 51 de la Ley General de Partidos Políticos, puesto que se autoriza la afectación de una partida presupuestal para destinarla a otros fines distintos a los originalmente previstos y etiquetados.

18. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2017, se pronunció en el sentido de que los recursos de los partidos políticos están etiquetados, por lo que no pueden utilizarse para fines distintos; razón por la cual el Decreto impugnado resulta inconstitucional y genera incertidumbre, máxime que la situación que regula -desastres naturales- es impredecible.

19. La eliminación del financiamiento con motivo de desastres naturales vulnera el derecho de los partidos a recibir financiamiento; pone en peligro el deber que tienen de realizar actividades ordinarias permanentes para cumplir su fin constitucional; limita las condiciones para el debido ejercicio de los derechos de asociación; se aparta de las bases establecidas en la Constitución Federal; y deja de atender lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos.

20. Existe una antinomia entre los numerales, materia del Decreto impugnado, y el numeral 8 del artículo 52 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, que ya prevé una excepción tratándose del cálculo y determinación del financiamiento público a partidos políticos, pero establece claramente que ninguna afectación será aplicable en procesos electorales locales.

b) Partido de la Revolución Democrática

21. La reforma al numeral 12 y la adición de los numerales 13 y 14 al artículo 52 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas violan lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal. Al haberse publicado y entrado en vigor una vez iniciado el proceso electoral, contravienen el principio de certeza electoral, pues implican una modificación legal fundamental, al “eliminar” el financiamiento público a los partidos políticos bajo conceptos vagos e imprecisos y hacer depender tal determinación del tiempo que dure la “contingencia” derivada de un fenómeno o catástrofe natural.

22. El Decreto impugnado supedita las reglas sobre control y origen del financiamiento de la decisión del Instituto Electoral Estatal; sin embargo, éste debe sujetar su actuación a las bases previstas en la Constitución Federal y las leyes generales, las cuales no autorizan la “eliminación” del financiamiento público, sino que, por el contrario, establecen principios como el de la preeminencia del financiamiento público sobre el privado.

23. La modificación es de carácter fundamental y se realizó durante la veda prevista en el artículo 105 de la Constitución Federal, por lo que no puede entrar en vigor al día siguiente de su publicación, como lo señala el artículo primero transitorio, ni puede ser aplicable al proceso electoral dos mil diecisiete - dos mil dieciocho, pues las reglas aplicables a éste fueron determinadas en el Decreto Número 181, publicado el catorce de junio de dos mil diecisiete.

24. De las consideraciones del Decreto combatido, se advierte que la Legislatura Local pretende justificar su validez en el hecho de que no se trata de modificaciones sustanciales; no obstante, la eliminación del financiamiento público no constituye un elemento accesorio de aplicación contingente, pues un principio básico del sistema electoral, tal como está previsto en el régimen constitucional y legal, es el de preeminencia del financiamiento público sobre el privado.

25. Adicionalmente, el Congreso Estatal contrapone, sin razón, los derechos a la vida, la salud y la integridad de la población a lo que denomina el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público, señalando que privilegia aquéllos sobre éstos, con lo cual plantea una falsa colisión de derechos: la prerrogativa de los partidos políticos no tiene relación con los derechos humanos que señala.

26. En todo caso, la respuesta del Estado a afectaciones derivadas de desastres naturales debe abordarse integralmente y ser materia del presupuesto de egresos, así como de programas específicos de planeación o reasignación presupuestal para años futuros, pero no del financiamiento a los partidos políticos.

27. Por otro lado, el Decreto impugnado viola lo dispuesto por los artículos 40, 41, bases I y II y 116, fracción IV, incisos b), g) y h), de la Constitución Federal, que establecen los principios de democracia representativa y de elecciones auténticas mediante el voto universal, libre, directo y secreto, los cuales se garantizan con medidas para que los partidos políticos reciban, de manera equitativa, financiamiento público que les permita llevar a cabo sus actividades, el cual debe prevalecer sobre el de origen privado.

28. Así también, existe una antinomia entre los numerales, materia del Decreto combatido, y el numeral 8 del artículo 52 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, que establece que la disminución presupuestal por parte de la autoridad electoral en casos excepcionales no resultará aplicable cuando se desarrollen procesos electorales locales, pues la legislación en la materia considera el financiamiento como una cuestión sustancial e inmodificable que, en un momento dado, sólo podrá alterarse - nunca eliminarse- fuera del tiempo en que se desarrolle un proceso electoral.

29. El Decreto impugnado elimina el financiamiento público a los partidos bajo conceptos vagos e imprecisos, al hacer depender tal situación del tiempo que dure la “contingencia”. Además, se anulan las bases para la determinación del financiamiento privado, conforme al principio de preeminencia del financiamiento público sobre el de origen privado, pues, al eliminarse el primero, el segundo queda sin base de cálculo y sin posibilidad de operar.

30. En sus consideraciones, el Decreto combatido refiere aspectos vagos e imprecisos respecto de los desastres naturales, que no se limitan al sismo del siete de septiembre de dos mil diecisiete, sino que pueden englobar otros fenómenos como el “cambio climático” o las “tendencias disruptivas”.

31. La contraposición que se plantea entre la protección de los derechos humanos, la planeación y el destino del gasto público en general y la prerrogativa de los partidos políticos es falsa, pues el financiamiento público que se otorga a éstos tiene como finalidad garantizar el ejercicio de los derechos políticos; de ahí que el Congreso Estatal parta de una falsa colisión de derechos.

32. En este sentido, el Decreto impugnado resulta inconstitucional, pues el propio legislador local admite que la austeridad y el uso eficiente de recursos no resulta suficiente para velar por el respeto a los derechos humanos; por lo que la medida legislativa impugnada es extrema, irracional y desproporcionada.

33. A su vez, de acuerdo con las consideraciones de la exposición de motivos, la eliminación del financiamiento público solamente opera respecto de los partidos políticos locales, lo que agrega un elemento más de incertidumbre sobre el alcance y efectos del Decreto que se impugna.

34. Finalmente, conforme al Decreto combatido, los partidos y las campañas electorales pueden financiarse con recursos privados; sin embargo, no se prevén las reglas aplicables, ni su fiscalización y relación con los límites de gasto de campaña.

35. TERCERO. Los preceptos que se estiman infringidos son los artículos 1, 14, 16, 17, 40, 41, 105, fracción II, párrafo penúltimo, 116, fracciones II y IV, inciso g) y 133 de la Constitución Federal; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 16, numeral 1 y 23, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

36. CUARTO. Mediante proveído de treinta de octubre de dos mil diecisiete, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido del Trabajo, a la que correspondió el número 145/2017 y, por razón de turno, designó al Ministro Eduardo Medina Mora I. para que actuara como instructor en el procedimiento.

37. En auto de seis de noviembre, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática, a la que correspondió el número 146/2017 y, tomando en consideración que, entre ésta y la antes mencionada, existe coincidencia en cuanto a la norma general impugnada, decretó su acumulación y turnó el expediente al referido Ministro.

38. Por acuerdo de siete de noviembre, el Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chiapas, a fin de que rindieran sus informes y a la Procuraduría General de la República, a efecto de que formulara el pedimento correspondiente; y solicitó a la Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión en relación con las acciones.

39. QUINTO. El Poder Legislativo del Estado de Chiapas, en su informe, expuso lo siguiente:

a) Causa de improcedencia

40. Se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, debiendo sobreseer en la acción con fundamento en la fracción II del artículo 20, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicables en términos del artículo 59 del propio ordenamiento, en virtud de que el Decreto Número 128 no transgrede precepto constitucional alguno y, por el contrario, cumple con los principios de legalidad y seguridad jurídica.

b) Respuesta a los argumentos de invalidez

41. De conformidad con el artículo 45, fracción I, de la Constitución del Estado, es facultad del Congreso Local legislar en las materias no reservadas al Congreso de la Unión, así como en las que se prevean facultades concurrentes en las leyes federales, como en el caso de la materia electoral.

42. El veintiséis de septiembre de dos mil diecisiete, el Diputado Eduardo Ramírez Aguilar, en ejercicio de la atribución que le confieren los artículos 48, fracción II, de la Constitución Estatal y 96 y 97 del Reglamento Interior del Congreso Local, presentó iniciativa de decreto por el que se reforma el numeral 12 y se adicionan los numerales 13 y 14 al artículo 52 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado.

43. De acuerdo con el artículo 99 del referido Reglamento Interior, la iniciativa se consideró de urgente y obvia resolución, por lo que el dictamen relativo se sometió a discusión en sesión de uno de octubre de dos mil diecisiete, aprobándose con treinta y nueve votos a favor y emitiéndose ese mismo día el Decreto Número 004.

44. Lo anterior demuestra que la norma impugnada en la presente acción fue emitida por autoridad competente y legitimada para ello y con apego a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, pues, en su emisión, se observaron las garantías de fundamentación y motivación, al haber actuado el legislador local dentro de los límites de las atribuciones que se le confieren, respecto de relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin necesidad de explicar o justificar a plenitud el acto legislativo, al pretenderse con éste -como se expondrá a continuación- la adaptación del marco normativo en beneficio de la población, conforme a los requerimientos actuales y las condiciones económicas que imperan, no sólo en el Estado, sino en el país.

45. En efecto, responde a la necesidad del Estado de adecuar el orden jurídico local a la normativa vigente en materia de derechos humanos y a los estándares mínimos reconocidos en instrumentos internacionales, al ser un tema prioritario para toda autoridad velar por el respeto y la mayor protección de las personas, como lo dispone el artículo 1° de la Constitución Federal.

46. Así, ante la extrema necesidad y urgencia para obtener recursos que se destinen a los damnificados por el sismo que azotó la entidad el siete de septiembre de dos mil diecisiete y como resultado de una ponderación de derechos, se determinó que el financiamiento que se asignara a los partidos políticos fuera proporcional y acorde con la realidad que vive actualmente el Estado de Chiapas, prevaleciendo, en todo caso, las demandas de la sociedad.

47. El Poder Legislativo Local, como responsable de interpretar las principales reivindicaciones sociales y de hacer congruente el orden jurídico estatal a los desafíos actuales, ha asumido el compromiso de actualizarlo conforme a la realidad y los parámetros convencionales; lo que se ha manifestado en la emisión del Decreto Número 004, impugnado, encaminado a la satisfacción de un bien común, de mayor beneficio, relacionado con la protección de los derechos humanos de la población.

48. Por tanto, contrario a lo señalado por los accionantes, la reforma del numeral 12 y la adición de los numerales 13 y 14 al artículo 52 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado, que se contiene en el Decreto combatido, resulta todo menos violatoria de derechos humanos; de ahí que deba declararse infundada esta acción de inconstitucionalidad.

49. **SEXTO.** Al rendir su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas señaló lo siguiente:

50. Violación al artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal

51. Los argumentos de los accionantes en el sentido de que las modificaciones contenidas en el Decreto Número 004 son de carácter fundamental y, por tanto, se legisló dentro del plazo de noventa días previos al inicio del proceso electoral, son inoperantes, puesto que no se explica por qué lo son, ni se desvirtúa su naturaleza contingente. Tampoco se menciona de qué forma encuadran en la hipótesis a que se refiere el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, constitucional, dado que sólo se hacen afirmaciones vagas y genéricas al respecto; siendo que, en acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, no es aplicable la suplencia de la queja.

52. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que las normas están investidas de una presunción de validez constitucional que debe ser destruida por el accionante, por lo que, en caso de que lo expuesto por éste sea ambiguo o superficial, o bien, no se aduzcan razonamientos capaces de ser analizados, la pretensión de invalidez es inatendible. Al efecto, resulta aplicable la jurisprudencia de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR EL QUEJOSO O EL RECURRENTE SON AMBIGUOS Y SUPERFICIALES".

53. Por otra parte, el artículo 116, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Federal autoriza a los Congresos Locales a legislar en materia presupuestal, atendiendo a criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están asignados. Sobre el tema, la Suprema

Corte ha sostenido que el artículo 134 constitucional otorga una facultad reglamentaria al legislador secundario, que no se encuentra sujeta al principio de reserva de código o de ordenamientos, por lo que pueden coexistir diversas leyes reglamentarias y sólo debe cumplirse con un estándar mínimo de fundamentación en lo que respecta a su competencia; basta que se considere necesario regular una situación social dentro de los parámetros establecidos en la Constitución para reconocer su validez constitucional.

54. De esta forma, con objeto de atender las catástrofes naturales que puedan suscitarse en la entidad, se pretende la salvaguarda física y patrimonial de la población chiapaneca con un enfoque de derechos humanos. Es de vital importancia dar prioridad al resguardo de vidas y a una ágil distribución de asistencia humanitaria, principalmente, de bienes y servicios esenciales, para una pronta reconstrucción.

55. Si bien existen normas sobre financiamiento de los partidos políticos, deben preverse supuestos excepcionales para casos de contingencia y caos social, como las catástrofes naturales, ya que, proporcional a su gravedad, será la necesidad de la población, al aumentar el número de pérdidas humanas y económicas, motivo por el cual resulta necesario establecer medidas contingentes en estos casos.

56. El Decreto impugnado involucra una cuestión de orden público y carácter prioritario, pues, para el Gobierno del Estado de Chiapas, es indispensable incorporar un enfoque de derechos que asegure la adopción de políticas y actividades dirigidas a garantizar la protección de los derechos humanos, principalmente, los derechos de grupos o minorías expuestos a situaciones de vulnerabilidad.

57. Lo anterior sólo puede lograrse con una erogación presupuestal, por lo que, cuando el Estado de Chiapas no cuente con recursos para hacer frente a este tipo de acontecimientos, de manera contingente puede valerse de forma inmediata de otros recursos, como los de los partidos políticos. La reforma tuvo como finalidad adoptar las acciones pertinentes en materia de derechos humanos en la etapa posterior a una catástrofe, siendo necesario hacer uso de las prerrogativas de los partidos, con el propósito de contribuir en caso de contingencias o desastres naturales.

58. Ahora bien, es inoperante el argumento de los promoventes en el sentido de que los numerales 12, 13 y 14 del artículo 52 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas vulneran el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, constitucional, por haber sido promulgadas y publicadas dentro del plazo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral; ello, en virtud de que el numeral 14 del artículo 52, impugnado, no puede considerarse como un nuevo acto legislativo, al haberse únicamente recorrido su texto del anterior numeral 12 al actual 14, sin que produjera una modificación en el sistema normativo.

59. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2015, sostuvo que, para que se configure un nuevo acto legislativo, debe llevarse a cabo un procedimiento legislativo y la modificación normativa debe ser sustantiva o material. En el caso del numeral 14, no se alteró la trascendencia, contenido, ni alcance del artículo 52 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas y, por lo tanto, la modificación no es sustantiva, ni puede considerarse un nuevo acto legislativo.

60. Por otro lado, en el caso de los numerales 12 y 13 del artículo 52, contrario a lo aducido por los promoventes, las modificaciones se llevaron a cabo en estricto cumplimiento al artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal, pues no constituyen modificaciones fundamentales, sino contingentes, y obedecieron a la única finalidad de ponderar los derechos humanos de la población chiapaneca.

61. La previsión a que se refiere el citado precepto constitucional no puede interpretarse de manera tajante, porque autoriza modificar normas electorales dentro del plazo de noventa días previos al inicio del proceso en que vayan a aplicarse, o bien, una vez iniciado éste, con la limitante de que no se trate de modificaciones fundamentales, como en la especie acontece, toda vez que el Decreto Número 004 no afecta los elementos rectores del proceso electoral, ni repercute en las reglas a seguir durante el mismo, aunado a que contiene normas de aplicación contingente.

62. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que las modificaciones materiales son aquéllas que alteran sustancialmente disposiciones que integran el marco aplicable al proceso electoral. En este sentido, si las realizadas a través del Decreto combatido no son trascendentales, sino accesorias o de aplicación contingente para el proceso electoral, su emisión, a pocos días de iniciar éste, no produce su invalidez, ni su inaplicación.

63. No se vulnera el principio de certeza electoral, porque el Decreto impugnado fue publicado antes del inicio del proceso electoral, lo cual genera el conocimiento previo de los diferentes actores; tan es así que tuvieron oportunidad de promover el presente medio de control.

64. Tampoco se viola el principio de legalidad, pues el procedimiento legislativo se desarrolló de conformidad con los preceptos aplicables y el Decreto combatido fue emitido por autoridad competente, con la debida fundamentación y motivación.

65. No se transgrede el principio de imparcialidad, en virtud de que las modificaciones contenidas en el Decreto impugnado no se inclinan de modo positivo o negativo hacia algún partido político, sino que los regulan en un plano de igualdad.

66. Los principios de objetividad e independencia no pueden verse violentados con el Decreto combatido, al no impedirse a los órganos electorales conducirse autónomamente, ni obligárseles a subordinarse a otra autoridad.

67. No es verdad que el Congreso del Estado haya partido de una premisa errónea sobre colisión de derechos, pues es evidente que el financiamiento que en su momento pueda o no eliminarse sólo será destinado a atender futuras contingencias.

68. En todo caso, de no declararse inoperantes los argumentos de los accionantes, ese Alto Tribunal deberá limitarse al análisis de los numerales 12, 13 y 14 del artículo 52 del Código de Elecciones y de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, pues fueron éstos los impugnados y no los artículos transitorios del Decreto.

69. Vulneración a los artículos 1, 14, 16, 17, 41, 116, fracción IV, inciso g) y 133 de la Constitución Federal

70. El sistema normativo debe adaptarse al devenir histórico y a las condiciones sociales imperantes, sobre todo, cuando existe estado de necesidad. Considerando que los partidos políticos son entidades de interés público, deben sujetarse a la realidad social y económica que enfrenta el Estado de Chiapas, pues sería absurdo pretender recibir recursos cuando las condiciones financieras no lo permiten o se pone en riesgo la estabilidad de la población. En este supuesto se encuentra el Estado, de ahí que el Congreso Local haya legislado en favor de la vida y el bienestar social, mediante la aplicación y el destino de los recursos públicos para la atención de contingencias o emergencias, sin que ello se traduzca en dejar a los partidos políticos sin algún tipo de financiamiento.

71. Los partidos cuentan con diversas fuentes de ingresos, como el financiamiento público federal, tratándose de partidos nacionales; las aportaciones de sus militantes; el financiamiento privado; los activos; entre otros; por lo que no se vulneran sus derechos.

72. Los accionantes interpretan de manera incorrecta la intención del Congreso Local, pues el Decreto impugnado no pretende regular un acto presente, sino que busca garantizar la estabilidad social en situaciones que puedan acontecer en un futuro. Si bien es cierto que la Constitución Federal garantiza a los partidos políticos el acceso a financiamiento público, la fórmula preestablecida para tal efecto no fue modificada en el Decreto combatido, el cual sólo prevé que, en casos excepcionales, el presupuesto asignado como financiamiento público sea destinado a las contingencias que enfrente el Estado.

73. En otro orden de ideas, la eliminación de financiamiento público no conlleva la del financiamiento privado, pues la Legislatura Local garantizó esta posibilidad, aun en casos de contingencia. Existe la obligación de determinar la cantidad, por concepto de financiamiento público, que sería entregada a los partidos políticos, la cual sirve para calcular el monto al que éstos pueden acceder como financiamiento privado. En este sentido, el presupuesto destinado a los partidos no desaparece, sino que, por excepción y sólo para el año en que el Estado enfrente una contingencia, será calculado en términos de la normativa aplicable, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y al Congreso Estatal administrar estos recursos.

74. Los accionantes parten de premisas falsas, pues el objetivo del legislador local no es eliminar el financiamiento privado, ni la partida presupuestal destinada al financiamiento público de los partidos, sino que éste, excepcionalmente, se dirija a afrontar las contingencias o estados de necesidad de la población chiapaneca.

75. Deben declararse inoperantes los argumentos planteados por los accionantes, al no señalarse qué preceptos constitucionales viola el Decreto impugnado. Resulta aplicable la jurisprudencia de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR EL QUEJOSO O EL RECURRENTE SON AMBIGUOS Y SUPERFICIALES".

76. No se violenta el principio de preeminencia del financiamiento público sobre el privado, puesto que el Decreto combatido no suprime o modifica conceptos o fórmulas de financiamiento público y privado; ni el hecho de que el financiamiento público sea destinado para beneficiar a la población en estado de necesidad varía o elimina la posibilidad de que los partidos políticos puedan obtener recursos a través de los diversos medios permitidos legalmente. No se prohíbe a los partidos políticos recibir aportaciones de financiamiento privado. El Congreso Local tiene libertad de configuración sobre el financiamiento público y respeta las limitantes establecidas en la Constitución Federal y las leyes generales.

77. El Decreto impugnado no transgrede el derecho de los partidos a recibir financiamiento público, pues solamente regula un hecho probable, derivado de la realidad y el reclamo social; elementos que deben ser tomados en cuenta, toda vez que el derecho positivo debe adecuarse al momento histórico que se vive, para cumplir sus propios fines.

78. No se contravienen los principios constitucionales de legalidad, certeza y seguridad jurídica, pues el Decreto combatido no aplica al año en curso. Los promoventes no pueden quejarse de una supuesta afectación a los recursos etiquetados, ya que la Ley de Egresos de 2017 se encuentra en ejecución, conforme a los plazos legalmente previstos, por lo que no existe una afectación inmediata o sorpresiva que ponga en riesgo la certeza o seguridad jurídica en su actuar.

79. Los partidos políticos tienen un plan de trabajo a desarrollar durante el año. Si el Decreto impugnado tuviera ejecución inmediata, podría afectarles en su planeación; sin embargo, la plataforma política se presenta hasta la etapa de registro de candidatos dentro del proceso electoral. Por lo tanto, no existe falta de legalidad, certeza o seguridad jurídica, ni se genera un daño sustancial o irreparable.

80. Los conceptos de invalidez deben declararse infundados, pues no indican qué artículos vulnera el Decreto combatido y se basan en meras apreciaciones vagas y genéricas.

81. Vulneración a los artículos 1, 41 y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal

82. El concepto de invalidez planteado por los accionantes resulta inoperante, ya que se limitan a señalar los preceptos presuntamente violados y se sustentan en apreciaciones vagas y genéricas que no explican en qué radica su inconstitucionalidad.

83. Contrario a lo que aducen los promoventes, el Decreto Número 004, en modo alguno, vulnera el principio de equidad en la contienda, pues la excepción al financiamiento público se establece para todos los contendientes, sin que de su texto se advierta alguna distinción indebida.

84. De igual forma, la Constitución Federal remite expresamente a la legislación secundaria para que en ésta se determinen las reglas relativas a la distribución del financiamiento público de los partidos, al señalar que las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico se otorgarán conforme a lo que establecen la propia Constitución y la Ley General de Partidos Políticos.

85. El Decreto impugnado tampoco afecta las actividades ordinarias permanentes de los partidos, ni limita las condiciones para el ejercicio adecuado de los derechos político-electorales y de asociación, pues claramente precisa que, cuando exista una catástrofe natural en uno o más municipios de la entidad, se eliminará el financiamiento público asignado a los partidos sólo por el tiempo que dure la contingencia; lo cual no limita el derecho de los ciudadanos de acceder a un cargo público, además de que solamente operará en territorio estatal y no en todo el país.

86. Así también, el Decreto combatido es congruente con el nivel de erogaciones y la capacidad de generación de recursos públicos. Si bien existen disposiciones que establecen que el presupuesto de los partidos políticos debe partir de una fórmula distinta a la contenida en dicho Decreto, que otorga un monto mayor, dicha asignación debe ser acorde a los principios de igualdad y justicia, previstos en los artículos 25, 26 y 134 constitucionales, sin descuidar temas prioritarios para el Estado.

87. El Congreso del Estado actuó conforme al marco constitucional vigente, pues el artículo 134 de la Norma Fundamental obliga a las entidades a administrar los recursos públicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; por lo que la disminución del financiamiento público a los partidos políticos resulta justificada.

88. SÉPTIMO. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la opinión que rindió en relación con las acciones de inconstitucionalidad, manifestó lo siguiente:

89. Oportunidad de la modificación legal

90. En cuanto a su temporalidad, la reforma y adición al artículo 52 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas contraviene el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, toda vez que se trata de una modificación legal fundamental, atendiendo al criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P./J. 87/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN 'MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES', CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

91. El Decreto impugnado se publicó el dos de octubre de dos mil diecisiete, mientras que el proceso electoral en el Estado de Chiapas inició el siete de octubre siguiente, es decir, seis días después; de ahí que no se cumple con la temporalidad mínima de noventa días previos al inicio de la etapa de preparación de las elecciones.

92. Se trata de una modificación legal fundamental, pues el Decreto controvertido restringe un derecho de los partidos políticos, al prever que se eliminará su financiamiento público cuando sean declarados zona de desastre uno o más municipios del Estado, a causa de un fenómeno o catástrofe natural; lo cual operará por el tiempo que dure la contingencia.

93. Además, se faculta a la autoridad administrativa electoral para establecer los criterios a los que se sujetará el financiamiento privado de los partidos. Por ello, se considera que la reforma es fundamental, en tanto altera las reglas de financiamiento de los partidos, afectando los principios rectores de legalidad, certeza y seguridad jurídica.

94. No es óbice a lo anterior lo expresado por el Congreso Local en su exposición de motivos, en el sentido de que el Decreto impugnado privilegia diversos derechos fundamentales y constituye una norma de carácter accesorio o de aplicación contingente, pues la prohibición prevista en el citado artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no contempla excepciones.

95. Incluso, dado que el propio legislador señaló la necesidad de su aprobación por el sismo ocurrido el pasado siete de septiembre, la reforma impactaría en el proceso electoral en curso.

96. Antinomia legal

97. Los argumentos de invalidez relacionados con la existencia de una antinomia legal no son una cuestión propiamente constitucional que exija desentrañar el significado de un elemento normativo, sino que atañen a una cuestión de legalidad, por lo que no son materia de opinión.

98. Eliminación del financiamiento público a los partidos

99. La reforma al numeral 12 y la adición de los numerales 13 y 14 al artículo 52 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas se aparta de la regularidad constitucional, pues, de los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, 23, 26, 72, 74 y 76 de la Ley General de Partidos Políticos, deriva el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público conforme a las bases establecidas en la propia Constitución.

100. El artículo 41, base I, de la Constitución Federal dispone que la ley determinará, entre otras cosas, los derechos y prerrogativas que corresponden a los partidos políticos. En consecuencia, el artículo 26 de la Ley General de Partidos Políticos prevé, entre sus prerrogativas, participar del financiamiento público para sus actividades.

101. Ahora bien, de conformidad con los artículos 41, base II, inciso a), de la Constitución Federal y 72, numeral 2, de la Ley General de Partidos Políticos, el financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes cubre los gastos relacionados con la operación diaria de los institutos políticos dentro o fuera de un proceso electoral, pues se trata de erogaciones que tienen por objeto dar un continuo mantenimiento integral a la estructura del partido, con objeto de que la ciudadanía esté cada vez más informada y sea más crítica y participativa; de ahí que pueda afirmarse válidamente que este tipo de financiamiento se encuentra alineado con los fines exigidos constitucionalmente a los partidos políticos.

102. Por otro lado, el financiamiento público para el desarrollo de actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales se debe aplicar exclusivamente para solventar gastos de campaña. Su propósito es garantizar que todas las fuerzas políticas puedan acceder a los recursos necesarios para llegar al electorado.

103. Finalmente, el financiamiento público para el despliegue de actividades de carácter específico se enfoca concretamente en tareas relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como editoriales, tendientes a fomentar la relación partido-ciudadanos, más allá del puro interés electoral, por lo que está dirigido a promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática y a contribuir en la integración de órganos de representación política.

104. De lo anterior, se advierte que existe una relación entre los fines constitucionales de los partidos y el tipo de financiamiento público que reciben como parte de sus prerrogativas. El financiamiento público constituye un elemento esencial para dotar de un mínimo de recursos a estas organizaciones, con la finalidad de mitigar las inequidades que puede generar el financiamiento privado.

105. Los preceptos constitucionales referidos establecen como principio rector en materia electoral la equidad en el financiamiento público entre los partidos políticos, el cual se traduce en el derecho igualitario consignado en la ley para que todos los partidos realicen sus actividades, atendiendo a sus propias circunstancias, a fin de que cada uno perciba lo que proporcionalmente le corresponda, según su grado de representatividad.

106. Por su parte, el Decreto impugnado establece una restricción al derecho de los partidos a recibir financiamiento público cuando sean declarados zona de desastre uno o más de los municipios del Estado, como consecuencia de un fenómeno o catástrofe natural.

107. Dicha restricción resulta inconstitucional, porque, aun cuando no supone la supresión permanente, sino temporal, del financiamiento público, sí altera los presupuestos previstos constitucionalmente, pues el legislador local no está facultado para ello. Ni la Constitución Federal, ni la Ley General de Partidos Políticos permiten eliminar el financiamiento de los partidos políticos para causas como la regulada en el Decreto combatido y una restricción de esta naturaleza tendría que sustentarse en la Constitución y la ley general en la materia; situación que no acontece en el caso.

108. El Decreto impugnado contraviene, de igual forma, el artículo 41 constitucional, por violación a los principios de legalidad, certeza y objetividad, pues establece parámetros que quedan al arbitrio del operador jurídico, utilizando conceptos genéricos y abiertos, como “durante el tiempo que dure la contingencia”, sin que se precise si se refiere a la duración del fenómeno natural o de la reconstrucción; “mediante mecanismos y procedimientos que establezca la autoridad hacendaria”, sin que se establezcan parámetros objetivos; “vigilado por un Consejo Ciudadano designado por el Congreso”, sin que se haya previsto su integración, funciones, atribuciones, etcétera; y “las bases y criterios a los que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos que no provenga del erario público”, cuando la determinación del financiamiento privado depende del monto de financiamiento público.

109. Además, faculta abiertamente al Congreso Local para nombrar un Consejo Ciudadano y al Instituto de Elecciones del Estado para llevar a cabo acciones para la formación, promoción y capacitación relacionadas con el desarrollo del liderazgo político de las mujeres y establecer las bases y criterios a los que se sujetará el financiamiento privado de los partidos.

110. Las excepciones a los derechos previstos constitucionalmente sólo pueden ser determinadas por el Poder Revisor de la Constitución, Federal, si son factibles y oportunas, mediante la determinación de los parámetros para su actualización y con reglas de operación claras y concretas; por lo que la Legislatura Local no se encuentra facultada para prever tales excepciones.

111. La medida legislativa adoptada tampoco es razonable, pues, si bien persigue un fin legítimo, en tanto está dirigida a la obtención de recursos para hacer frente a contingencias por fenómenos naturales de considerable magnitud y mitigar sus consecuencias en términos de pérdidas humanas y económicas, este fin debe ponderarse con la protección de la democracia, como alto valor constitucional.

112. Adicionalmente, la medida no es idónea, pues otras acciones pueden llevarse a cabo antes de privar de financiamiento público a los partidos; por ejemplo, la utilización de apoyos y programas federales, estatales y municipales previstos con anterioridad para la atención de eventualidades; la aplicación de reservas y ahorros presupuestales o la cancelación de programas no prioritarios; entre otros.

113. En este sentido, no es la medida más adecuada para lograr el fin perseguido, pues, sin justificar debidamente su implementación, se impone una restricción al correcto funcionamiento de los partidos políticos. Cabe destacar que el Decreto impugnado no especifica qué tipo de financiamiento impactará, por lo que puede interpretarse que contempla todas sus modalidades, es decir, para gastos ordinarios, de campaña y para actividades específicas.

114. Tampoco es necesaria, ya que, privar de todo el financiamiento público a los partidos, aun cuando en principio sea de forma temporal, necesariamente implica una injerencia mayor y un cambio sustancial en los institutos políticos, lo que puede tener como consecuencia una distorsión en el sistema democrático, si esto impide una participación libre y objetiva de cada partido.

115. Los efectos del Decreto combatido resultan desproporcionados, puesto que transgreden el modelo diseñado por el Constituyente para el sostenimiento de las actividades de los partidos, sin asegurar su subsistencia, ni contemplar mecanismos para garantizar que con tal restricción no se afecte la democracia.

116. OCTAVO. La Procuraduría General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

117. NOVENO. Recibidos los informes de las autoridades y la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

118. PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada, conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso f), 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 se plantea la posible contradicción entre el Decreto Número 004, por el que se reforma el numeral 12 y se adicionan los numerales 13 y 14 al artículo 52 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas y la Constitución Federal y diversos instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

119. SEGUNDO. Por cuestión de orden, se debe primero analizar si las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas de manera oportuna.

120. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal dispone:

“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 impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

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

121. Conforme a este artículo, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiese publicado la norma impugnada, considerando, en materia electoral, todos los días como hábiles.

122. El Decreto Número 004, por el que se reforma el numeral 12 y se adicionan los numerales 13 y 14 al artículo 52 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, fue publicado en el Tomo III de la Edición Número 321 del Periódico Oficial Local el dos de octubre de dos mil diecisiete; por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el tres de octubre y venció el uno de noviembre.

123. Las acciones de inconstitucionalidad se presentaron los días treinta de octubre y uno de noviembre (según consta al reverso de las fojas cincuenta y tres y ciento sesenta y dos vuelta del expediente), por lo que fueron promovidas en forma oportuna, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

124. TERCERO. Acto continuo, se procede a analizar la legitimación de los promoventes.

125. Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 62, párrafo último, de la Ley Reglamentaria de la Materia, disponen:

“ARTÍCULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; (...).”

“ARTÍCULO 62. (...)

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se 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, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.”

126. De conformidad con los preceptos citados, los partidos políticos podrán promover acciones de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

- Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.
- Que el partido político promueva por conducto de su dirigencia nacional o local, según sea el caso.
- Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.
- Que se impugnen normas de naturaleza electoral.

127. a) Acción de inconstitucionalidad 145/2017. El Partido del Trabajo es un partido político nacional, con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de dicho Instituto (foja cuatrocientos cincuenta y nueve del expediente); así también, de las constancias que obran en autos, se advierte que Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Ángel Benjamín Robles Montoya, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, María Mercedes Maciel Ortiz, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, María de Jesús Páez Güereca, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Mary Carmen Bernal Martínez, Óscar González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Ricardo Cantú Garza y Sonia Catalina Álvarez, que suscriben el escrito a nombre y en representación de dicho partido, se encuentran registrados como integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional (foja setecientos sesenta y dos del expediente).

128. De acuerdo con los artículos 43 y 44, incisos a) y c), de los Estatutos del Partido del Trabajo, la Comisión Coordinadora Nacional cuenta con la facultad de representarlo legalmente:

“ARTÍCULO 43. La Comisión Coordinadora Nacional se integrará con un mínimo de nueve y hasta diecisiete miembros, en ningún caso, habrá un número superior al cincuenta por ciento más uno de un mismo género, se elegirán en cada Congreso Nacional ordinario y será la representación política y legal del Partido del Trabajo y de su dirección Nacional. Deberá ser convocada por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria una vez a la semana y de manera extraordinaria por lo menos con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus miembros. El quórum legal para sesionar se integrará con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Coordinadora Nacional tendrán plena validez en su caso, con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes.”

“ARTÍCULO 44. Son atribuciones y facultades de la Comisión Coordinadora Nacional:

a) Ejercer la representación política y legal del Partido del Trabajo en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer contratos o convenios en el marco de la legislación vigente. También tendrá facultad de mandar y conceder poder cambiario y autorizar la apertura, cierre, cancelación, ejercicio y operación de cuentas bancarias a los tesoreros nacionales y de las Entidades Federativas, así como a los candidatos Federales, Estatales, de la Ciudad de México, Demarcaciones territoriales y Municipales cuando lo obligue las Legislaciones Electorales vigentes o así se considere necesario.

(...)

c) La Comisión Coordinadora Nacional estará legitimada para interponer, en términos de la fracción II del Artículo 105 Constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes. (...)

129. En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido del Trabajo fue hecha valer por parte legitimada para ello, pues (i) se trata de un partido político con registro acreditado ante el Instituto Nacional Electoral y (ii) fue suscrita por la mayoría de los integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional¹, la cual cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los estatutos que rigen al partido.

130. **b) Acción de inconstitucionalidad 146/2017.** El Partido de la Revolución Democrática es un partido político nacional, con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de dicho Instituto (foja quinientos ochenta del expediente); así también, de las constancias que obran en autos, se advierte que María Alejandra Barrales Magdaleno, quien suscribe el escrito a nombre y en representación de dicho partido, se encuentra registrada como Presidenta Nacional Sustituta del Comité Ejecutivo Nacional (foja quinientos ochenta y uno del expediente).

131. De acuerdo con los artículos 93, inciso r), 101, inciso a) y 104, incisos a) y e), del Estatuto del Partido de la Revolución Democrática, el Presidente Nacional es, a su vez, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional y cuenta con la facultad de representarlo legalmente y, ante su renuncia, remoción o ausencia, debe nombrarse un Presidente Nacional Sustituto:

“Artículo 93. El Consejo Nacional tendrá las siguientes funciones:

(...)

r) Nombrar a los titulares de la Presidencia y/o a la Secretaría General sustitutos, ante la renuncia, remoción o ausencia de quienes hubieran ocupado tales cargos, con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de las consejerías presentes; (...).

“Artículo 101. El Comité Ejecutivo Nacional se integrará por:

a) Un titular de la Presidencia Nacional; (...).

“Artículo 104. El titular de la Presidencia Nacional tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

a) Presidir el Comité Ejecutivo Nacional y conducir los trabajos de éste;

(...)

e) Representar legalmente al Partido y designar apoderados de tal representación; (...).

132. En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática fue hecha valer por parte legitimada para ello, pues (i) se trata de un partido político con registro acreditado ante el Instituto Nacional Electoral y (ii) fue suscrita por la Presidenta Nacional Sustituta del Comité Ejecutivo Nacional, quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos del Estatuto que rige al partido.

133. Finalmente, debe señalarse que los partidos políticos referidos promovieron la acción en contra del Decreto Número 004, por el que se reforma el numeral 12 y se adicionan los numerales 13 y 14 al artículo 52 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas que, al regular el financiamiento público de los partidos políticos a nivel local, reviste naturaleza electoral y puede ser impugnado por tales institutos a través de este medio de control.

¹ Actualmente, éste se conforma por diecisiete miembros, de los cuales quince firmaron la acción.

134. CUARTO. Previo al estudio de fondo del asunto, se analizarán las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento que se hubiesen hecho valer o que de oficio advierta este Alto Tribunal.

135. a) El Poder Legislativo del Estado de Chiapas aduce que, en el caso, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, debiendo sobreseer en la acción con fundamento en la fracción II del artículo 20, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicables en términos del artículo 65 del propio ordenamiento, en virtud de que el Decreto Número 004 no transgrede precepto constitucional alguno y, por el contrario, cumple con los principios de legalidad y seguridad jurídica. El mismo argumento es hecho valer por el Poder Ejecutivo del Estado, pero no a modo de causa de improcedencia.

136. Con independencia de lo anterior, resulta infundada la causa de improcedencia planteada, pues la constitucionalidad o no del Decreto citado involucra el estudio de fondo del asunto. Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia:

“Época: Novena Época

Registro: 181395

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIX, Junio de 2004

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 36/2004

Página: 865

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.”

137. b) El Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas manifiesta que los promoventes se limitan a exponer argumentos vagos e imprecisos en contra del Decreto Número 004, sin demostrar que éste vulnera los preceptos constitucionales que refieren.

138. Resulta infundado el motivo de sobreseimiento hecho valer, ya que, de la lectura integral de los escritos por los que se promueven las acciones, se advierte la formulación de argumentos tendientes a evidenciar la violación a la prerrogativa de los partidos políticos de recibir financiamiento público, la cual desprenden de los artículos de la Constitución Federal y de diversos instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte, que consideran vulnerados.

139. c) Así también, el Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas estima que, en relación con el numeral 14 del artículo 52 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana Local, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19, debiendo sobreseer en la acción con fundamento en la fracción II del artículo 20, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicables en términos del artículo 65 del propio ordenamiento, en virtud de no haberse reformado mediante el Decreto Número 004, sino únicamente recorrido, como resultado de la adición de los numerales 12 y 13 al citado precepto.

140. Resulta fundada la causa de improcedencia aducida, pues, en efecto, aun cuando el actual numeral 14² del artículo 52 fue materia del procedimiento legislativo que derivó en la expedición del Decreto Número

² Artículo 52. (...)

(REFORMADO, P.O. 2 DE OCTUBRE DE 2017)

12. Cuando derivado de un fenómeno o catástrofe natural, uno o más municipios de la entidad sean declarados zona de desastre, se eliminará el financiamiento público otorgado a los partidos políticos durante el tiempo que dure la contingencia. Dicho monto será destinado para el auxilio de la población chiapaneca y la reconstrucción de las comunidades que resulten afectadas, mediante los mecanismos y procedimientos que establezca la autoridad hacendaria estatal correspondiente. La aplicación de dichos recursos, será vigilado por un Consejo Ciudadano designado por el Congreso del Estado.
(ADICIONADO, P.O. 2 DE OCTUBRE DE 2017)

004, impugnado, su texto corresponde al del anterior numeral 12³, habiéndose sólo recorrido la numeración, derivado de la adición de los actuales numerales 12 y 13; lo cual no configura un nuevo acto legislativo, en términos de la tesis de jurisprudencia siguiente:

“Época: Décima Época

Registro: 2012802

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 35, Octubre de 2016, Tomo I

Materia(s): Común

Tesis: P./J. 25/2016 (10a.)

Página: 65

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.”

141. En consecuencia, debe sobreseerse en la acción respecto del numeral 14 del artículo 52 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, con fundamento en el artículo 20, fracción II, aplicable por virtud del citado artículo 65, ambos de la Ley Reglamentaria.

142. d) De igual forma, el Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas afirma que, respecto de los artículos transitorios del Decreto Número 004, no se hicieron valer conceptos de invalidez, por lo que, en todo caso, el estudio de constitucionalidad debe limitarse a los numerales 12, 13 y 14 del artículo 52 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas.

143. Resulta infundado el motivo de sobreseimiento alegado, pues, de la lectura integral de los escritos por los que se promueven las acciones, se advierte la formulación de argumentos encaminados a combatir en su conjunto las disposiciones del Decreto relacionadas con la eliminación del financiamiento público a los

13. Cuando se actualice el supuesto previsto en el numeral anterior, el Instituto deberá llevar a cabo las acciones conducentes, para la formación, promoción y capacitación relativa al desarrollo del liderazgo político de las mujeres a que hace referencia el numeral 7 del presente artículo.

(ADICIONADO, P.O. 2 DE OCTUBRE DE 2017)

14. El Instituto de Elecciones establecerá, con base en las Leyes Generales, las bases y criterios a los que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos que no provenga del erario público.

³ Artículo 52. (...)

12. El Instituto de Elecciones establecerá, con base en las Leyes Generales, las bases y criterios a los que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos que no provenga del erario público.

partidos políticos y su aplicación al proceso electoral dos mil diecisiete - dos mil dieciocho, derivado de la actualización del supuesto en ellas previsto (a raíz del sismo que tuvo lugar el siete de septiembre de este año) y su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, a efecto de que los recursos correspondientes se destinen al auxilio de la población y la reconstrucción de las comunidades que hayan resultado afectadas.

144. QUINTO. Procede el análisis de los conceptos de invalidez que se plantean en las acciones respecto del Decreto Número 004.

145. a) Violación al artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal, al haberse emitido el Decreto Número 004 dentro de los noventa días anteriores al inicio del proceso electoral local

146. En su primer concepto de invalidez, los partidos accionantes señalan que se viola el párrafo penúltimo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, que dispone que las leyes electorales deben promulgarse y publicarse, cuando menos, noventa días antes del inicio del proceso electoral, siendo que el Decreto impugnado se publicó dentro de dicho plazo, lo cual genera incertidumbre jurídica respecto de las normas que resultarán aplicables al próximo proceso electoral.

147. El concepto de invalidez es fundado.

148. El artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, constitucional⁴ prevé que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y que, durante el mismo, no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

149. Este Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes que este precepto fundamental establece una obligación y una prohibición en torno a las leyes electorales, ya sean federales o locales, respecto de su promulgación, publicación y reforma⁵.

150. Se ha determinado que la obligación se encuentra relacionada con un límite temporal, pues se expresa en el sentido de que dichas normas deben ser promulgadas y publicadas en un plazo específico, esto es, noventa días antes del proceso en el que vayan a aplicarse; mientras que la prohibición se plantea en la lógica de que dichas leyes no pueden ser objeto de modificaciones fundamentales durante el tiempo señalado.

151. Lo anterior, con objeto de que las normas electorales puedan impugnarse y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación esté en aptitud de resolver oportunamente las contiendas respectivas, esto es, antes del inicio del proceso electoral correspondiente, para que, de esta forma, se garantice el principio de certeza que rige en la materia.

152. Para determinar si, efectivamente, se viola lo establecido en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal, es necesario determinar si la modificación normativa realizada es o no fundamental, tanto dentro de los noventa días previos como iniciado el proceso electoral⁶.

153. Respecto al alcance de la expresión “modificaciones legales fundamentales”, prevista en el párrafo penúltimo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, este Tribunal Pleno señaló, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017⁷, que será fundamental aquélla que tenga por objeto, efecto o consecuencia producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, no hacer o dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

⁴ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II. (...)

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales. (...).

⁵ Como ejemplo de estos precedentes, pueden citarse, entre otros, la acción de inconstitucionalidad 61/2012, bajo la Ponencia del Ministro Aguilar Morales; la acción de inconstitucionalidad 139/2007, bajo la Ponencia de la Ministra Sánchez Cordero; así como la acción de inconstitucionalidad 41/2008, bajo la Ponencia del Ministro Góngora Pimentel.

⁶ Sirve de apoyo el criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 98/2006, emitida por el Tribunal Pleno, Novena Época, de rubro: “CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO”; consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Agosto 2016, Página 1564.

⁷ **Ponente:** Ministro Pardo Rebolledo. **Normativa impugnada:** Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. **Sesión:** 26 de octubre de 2017. **Mayoría de nueve votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales; votó en contra el Ministro Laynez Potisek y estuvo ausente el Ministro Cossío Díaz.

154. Así, las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a observar durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter señalado⁸.

155. En principio, conforme a los criterios mencionados, las reformas y adiciones contenidas en el Decreto Número 004, impugnado, son modificaciones fundamentales, pues en su conjunto establecen reglas sobre el financiamiento público de los partidos políticos dentro y fuera de un proceso electoral.

156. En efecto, el Decreto Número 004, mediante el cual se reformó y adicionó el Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, prevé nuevas disposiciones relacionadas con los recursos públicos que reciben los partidos políticos, específicamente, la posibilidad de que, en atención a un fenómeno o catástrofe natural y mediante una declaratoria de desastre, se elimine el financiamiento público a partidos políticos para destinarlo al auxilio de la población y la reconstrucción de comunidades afectadas.

157. Las reformas impugnadas alteran el marco jurídico aplicable al proceso electoral, en tanto rediseñan las reglas relativas al acceso a financiamiento público por parte de los partidos políticos durante los procesos electorales y fuera de los mismos. Por lo tanto, se trata de modificaciones legales fundamentales que inciden directamente en la posibilidad de participación de los partidos políticos en las elecciones y la vida pública.

158. Precisado lo anterior, debe determinarse si dichas reformas se promulgaron y publicaron oportunamente, conforme a lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal, para lo cual debe referirse la fecha en que inicia el proceso electoral en que se aplicarán.

159. En este sentido, debe atenderse a lo resuelto por el Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, en la Declaratoria de Inicio de Proceso Electoral Ordinario 2017-2018, para la elección de Gobernador o Gobernadora, Diputados y Diputadas Locales y Miembros de Ayuntamientos en el Estado de Chiapas, el siete de octubre de dos mil diecisiete, a las diez horas con ocho minutos.

160. Luego, dado que el proceso electoral inició formalmente en esta fecha, debe concluirse que las reformas contenidas en el Decreto Número 004 se realizaron mediando un plazo menor a los noventa días a que se refiere el artículo 105 constitucional.

161. El cómputo del plazo de noventa días debe hacerse entre la publicación del Decreto impugnado -dos de octubre de dos mil diecisiete- y el inicio del proceso electoral -siete de octubre de dos mil diecisiete-. Así, se advierte que, entre las fechas citadas, media un plazo menor al de noventa días, pues, entre el dos y el siete de octubre, sólo transcurrieron cinco días, por lo que se configura la violación constitucional invocada por los accionantes.

162. La consecuencia de la violación al plazo de veda constitucional de noventa días para hacer modificaciones legales fundamentales es la invalidez total del Decreto Número 004, por violentar el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, constitucional.

163. SEXTO. De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria⁹, aplicable al presente medio de control, en términos del artículo 73 del propio ordenamiento¹⁰, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la fecha en que se notifiquen al Poder Legislativo del Estado de Chiapas los puntos resolutivos de este fallo.

164. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

166. SEGUNDO. Se sobresee respecto del numeral 14 del artículo 52 del Decreto Número 004, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el dos de octubre de dos mil diecisiete; en términos del considerando cuarto de esta sentencia.

167. TERCERO. Se declara la invalidez del Decreto Número 004, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el dos de octubre de dos mil diecisiete; conforme al considerando quinto de esta ejecutoria.

⁸ Sirve de apoyo el criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 87/2007, emitida por el Tribunal Pleno, Novena Época, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN 'MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES', CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"; consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre 2007, Página 563.

⁹ **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; (...).

¹⁰ **Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

168. CUARTO. La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la fecha en que se notifiquen al Poder Legislativo del Estado de Chiapas los puntos resolutiveos de este fallo.

169. QUINTO. Publíquese esta resolución 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.

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

171. Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

172. En relación con el punto resolutiveo primero:

173. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

174. En relación con el punto resolutiveo segundo:

175. Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 52, numeral 14, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, materia del Decreto Número 004, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el dos de octubre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

176. En relación con el punto resolutiveo tercero:

177. Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Cossío Díaz apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 004, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el dos de octubre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

178. Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, consistente en la interpretación del artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que, durante la veda electoral, sí es posible que se realicen modificaciones legales no fundamentales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Laynez Potisek votaron en contra.

179. En relación con el punto resolutiveo cuarto:

180. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la fecha en que se notifiquen al Poder Legislativo del Estado de Chiapas los puntos resolutiveos de este fallo.

181. En relación con el punto resolutiveo quinto:

182. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

183. El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

El Presidente, Ministro **Luis María Aguilar Morales.**- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **Eduardo Medina Mora I.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintidós fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia del ocho de enero de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 145/2017 y su acumulada 146/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a treinta de abril de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 145/2017 Y SU ACUMULADA 146/2017.

Tema: Violación al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal por no mediar noventa días entre la modificación de la norma impugnada y el inicio del proceso electoral. Una violación con potencial invalidatorio total de la reforma.

I. Antecedentes

En estas acciones de inconstitucionalidad los partidos políticos nacionales del Trabajo y de la Revolución Democrática impugnaron el Decreto Número 004, por el que se reformaron y adicionaron diversos preceptos del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas.

Ambos partidos elaboraron dos argumentos de invalidez, el primero relativo a que la norma se había reformado sin mediar noventa días entre su modificación y el inicio del proceso electoral en el Estado, por lo que se actualizaba una violación al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal; y, el segundo, consistente en que se vulneraba el derecho constitucional de los partidos políticos a recibir el financiamiento público previsto en los artículos 41 y 116 constitucionales.

II. Resolución mayoritaria del Tribunal Pleno

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión pública de ocho de enero de dos mil dieciocho, resolvió declarar la invalidez del decreto impugnado por considerar que se había violado lo establecido por el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo de la Constitución Federal, ya que la norma impugnada había tenido modificaciones “fundamentales” dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral en la entidad, pues se modificaron reglas sobre el financiamiento público de los partidos políticos dentro y fuera de un proceso electoral¹. Esta decisión se sustentó, esencialmente, en las consideraciones siguientes²:

- a) En diversos precedentes, tales como las acciones de inconstitucionalidad 61/2012, 139/2007 y 41/2008, el Tribunal Pleno ha sostenido que el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo de la Constitución Federal establece una obligación y una prohibición en torno a las leyes electorales, ya sean federales o locales, respecto de su promulgación, publicación y reforma.
- b) Se ha determinado que la obligación se encuentra relacionada con un límite temporal, pues se expresa en el sentido de que dichas normas deben ser promulgadas y publicadas en un plazo específico —noventa días antes del proceso en el que vayan a aplicarse—. La prohibición se plantea en la lógica de que dichas leyes no pueden ser objeto de modificaciones legales fundamentales durante el tiempo señalado.
- c) La finalidad de lo anterior es que las normas electorales puedan impugnarse y resolverse oportunamente, esto es, antes del inicio del proceso electoral correspondiente, para que se garantice el principio de certeza que rige en la materia.
- d) Además para determinar si se actualiza una violación al citado precepto constitucional es necesario determinar si la modificación normativa realizada es o no fundamental, tanto dentro de los noventa días previos como iniciado el proceso electoral.
- e) Respecto al alcance de la expresión “modificaciones legales fundamentales”, el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88, 89, 91, 92, 96 y 98 precisó que “será fundamental aquélla que tenga por objeto, efecto o consecuencia producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través del cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, no hacer o dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales”. Así, “las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a observar durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter señalado”. Se cita como

¹ Las modificaciones legales consistieron en la posibilidad de que ante un fenómeno o catástrofe natural y mediante una declaratoria de desastre, se elimine el financiamiento público a partidos políticos para destinarlo al auxilio de la población y la reconstrucción de comunidades afectadas.

² La decisión se votó por mayoría de 10 votos. Votó en contra la ministra Margarita Luna Ramos. Los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y el que suscribe, nos apartamos de las consideraciones y anunciamos la elaboración de votos concurrentes. La ministra Piña Hernández y el ministro Laynez se apartaron de algunas consideraciones.

apoyo el criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 87/2007 de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE D ELA EXPRESIÓN ‘MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES’, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

III. Opinión

Si bien comparto el sentido de invalidez de la reforma impugnada, ya que en efecto, en el caso se actualizó una violación al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, porque la norma impugnada se modificó dentro de los noventa días de veda prohibidos por la Constitución Federal, no comparto las consideraciones que sustentan la sentencia.

En principio quiero señalar que este tema se analizó por el Tribunal Pleno el veintiocho de septiembre del año pasado —2017—, cuando presenté como ponente, el proyecto de la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88, 89, 91, 92, 96 y 98 del Estado de Nuevo León, en el que propuse la posición que explicaré en este voto, y que sin embargo, no fue aprobada por el Tribunal Pleno ya que la votación generó un desechamiento del proyecto, un retorno y un fallo final a dicho caso en un sentido contrario al que ahora —cuatro meses después— se sostiene en el presente caso³.

Pues bien, desde dicha propuesta señalé que sobre el alcance e interpretación del penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional, el Tribunal Pleno de la Corte ya se ha expresado en diversos precedentes⁴:

1.- Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 9/2001**, en sesión pública de ocho de marzo de dos mil uno, el Tribunal Pleno señaló que:

- a) La intención del Poder Reformador de la Constitución al establecer la prohibición contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal en el sentido de que no pueden promulgarse ni publicarse leyes electorales dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral fue la de que, en su caso, dichas normas en materia electoral pudieran ser impugnadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que dicho Tribunal resuelva las contiendas antes de que se inicie el proceso electoral correspondiente, garantizando así el principio de certeza que se debe observar en la materia.
- b) En el caso procedía declarar la inaplicabilidad de la reforma al artículo 47 de la Constitución Política del Estado de Tabasco para el proceso electoral extraordinario “próximo a celebrarse” en la entidad, debido a que esta modificación se había realizado dentro del plazo de noventa días previsto en el artículo 105 constitucional. De este precedente derivó la jurisprudencia P./J. 25/2001 de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DECRETO ‘450’, POR EL QUE SE REFORMÓ EL ARTÍCULO 47, PÁRRAFO SEGUNDO, PARTE FINAL, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO, DEBE DECLARARSE INAPLICABLE PARA EL PRÓXIMO PROCESO ELECTORAL EXTRAORDINARIO QUE TENDRÁ VERIFICATIVO EN ESTA ENTIDAD, POR NO HABERSE EMITIDO CON LA ANTICIPACIÓN DEBIDA”⁵.

³ En el caso de Nuevo León, la propuesta de invalidez que se sustentaba en el proyecto de resolución bajo la interpretación del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal que en este voto explico, se votó inicialmente por mayoría de 6 votos en contra de la propuesta. Así, votaron en contra de esta interpretación los ministros Gutiérrez, Luna, Franco, Zaldívar, Pardo y Piña. A favor de la propuesta de aquél momento sólo votamos el que suscribe y el ministro Laynez. Estuvieron ausentes los ministros Medina, Pérez y Aguilar. Hubo una segunda votación para determinar la fecha de inicio del proceso electoral, de la que se obtuvieron cuatro votos de los ministros Gutiérrez, Luna, Franco y Zaldívar en el sentido de que el mismo iniciaba en noviembre de 2017, mientras que los ministros Pardo y Piña consideraban que el proceso iniciaría en octubre de 2017. La determinación de la fecha del inicio del proceso electoral era de suma trascendencia ya que a partir de ella se computan los 90 días de veda constitucional. En estas condiciones el asunto se desechó y retornó, correspondiéndole la elaboración de un nuevo proyecto al ministro Pardo Rebolledo, mismo que se discutió y resolvió en sesión pública del Tribunal Pleno de 26 de octubre de 2017, sesión en la que estuve ausente, por lo que no pude votar ni elaborar mi voto particular. Por ello aprovecho la ocasión para explicar mi criterio.

⁴ El penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional es del tenor siguiente:

“**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

...

II...

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales...”

⁵ Cabe señalar que en este precedente se estudió un caso de elecciones extraordinarias en el que el Pleno determinó que existía una evidente falta de referencia expresa y cierta sobre la fecha del inicio del proceso electoral y de una interpretación de diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, se concluyó que debía tenerse como fecha de inicio del mismo aquella en que se expidió la convocatoria respectiva, y de ahí se derivó que la reforma al citado artículo 47 de la Constitución Local se había realizado dentro de los 90 días prohibidos por el artículo 105 constitucional. La tesis de jurisprudencia señalada fue emitida por el Pleno en su novena época y es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIII, marzo de 2001, página 446.

2.- En sesión pública de ocho de noviembre de dos mil cinco, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 29/2005** señaló que:

- a) El principio de certeza en materia electoral relativo a que desde el inicio del proceso electoral los participantes deben conocer las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, tiene como excepciones: i) que se haya modificado el marco legal relativo pero que dichas modificaciones no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral⁶; y, ii) cuando la modificación a las leyes electorales sea indispensable por una declaración de invalidez dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ya hubiere iniciado el proceso electoral⁷. De este precedente derivó la jurisprudencia P./J. 98/2006 de rubro “**CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO**”⁸.

3.- Posteriormente, en sesión de tres de mayo de dos mil siete, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 139/2007** el Tribunal Pleno, precisó el alcance de la expresión “modificación legal fundamental”, prevista en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional, y al respecto señaló que⁹:

- a) La modificación será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales. Así, las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado. De este precedente derivó la jurisprudencia P./J. 87/2007 de rubro “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN ‘MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES’, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**”¹⁰.

⁶ En este punto se aclara en la sentencia que si el carácter de las modificaciones es accesorio o de aplicación contingente, la falta de observancia del requisito previsto en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional no producirá la invalidez, pues aun transgrediéndose la regularidad constitucional, su reparación puede ordenarse sin dañar los actos esenciales del proceso electoral, aunque esta ya hubiere comenzado.

⁷ En este punto se aclara que la creación de las nuevas normas tiene como sustento las posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias o la reforma de las existentes, pues sería ilógico que por la exigencia de un requisito formal el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención.

⁸ Este criterio fue emitido por el Pleno en su novena época y es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, agosto 2006, página 1564.

⁹ Cabe señalar que este es el precedente original en el que el Tribunal Pleno se pronunció sobre el alcance y contenido de las modificaciones legales fundamentales, siendo que este criterio se retomó para aplicarse en la diversa acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas del Estado de Nuevo León. Ahora bien, en el precedente original se resolvió que las modificaciones impugnadas no eran modificaciones legales fundamentales de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que aun y cuando su expedición tuvo verificativo una vez iniciado el proceso electoral en el Estado de Veracruz, no se estaba en el supuesto de declarar su inconstitucionalidad ni su inaplicabilidad para el mencionado proceso electoral. Este precedente se votó en sesión pública de 3 de mayo de 2007, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero (Ponente), Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia. Estuvieron ausentes los Ministros Cossío Díaz —por estar cumpliendo una comisión oficial— y Gudiño Pelayo —por encontrarse de vacaciones en virtud de haber integrado comisiones de receso—.

¹⁰ Esta jurisprudencia fue emitida por el Pleno en su novena época y es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, diciembre 2007, página 563. Su texto es el siguiente: “El citado precepto establece que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber ‘modificaciones legales fundamentales’. Por otra parte, del procedimiento de creación de dicha norma, se advierte que la intención del Órgano Reformador al establecer tal prohibición fue que, en su caso, las normas en materia electoral pudieran impugnarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que ésta resolviera las contiendas antes del inicio del proceso electoral correspondiente, garantizando así el principio de certeza que debe observarse en la materia; sin embargo, la previsión contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no puede considerarse como tajante, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de 90 días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan ‘modificaciones legales fundamentales’. En relación con esta expresión, aunque no fue el tema medular, este Alto Tribunal en la tesis P./J. 98/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564, se refirió a dichas modificaciones como aquellas que alteran sustancialmente disposiciones que rigen o integran el marco legal aplicable al proceso electoral; en este orden, si las citadas modificaciones legislativas no son de naturaleza trascendental para el proceso electoral, por ser de carácter accesorio o de aplicación contingente, su realización dentro del proceso electoral no producirá su invalidez o, en su caso, la inaplicación al proceso correspondiente. Ahora bien, este Tribunal Constitucional estima pertinente definir claramente el alcance de la expresión ‘modificaciones legales fundamentales’, pues de ello dependerá la determinación sobre si la ley electoral impugnada vulnera o no el precepto citado y, por ende, su

4.- En sesión de ocho de abril de dos mil ocho al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 57/2008**, el Tribunal Pleno señaló que¹¹:

- a) La intención del Poder Reformador de la Constitución al establecer la **prohibición** contenida en dicho precepto fue, por un lado, que no pudieran promulgarse ni publicarse leyes electorales dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral y, por el otro, que una vez iniciado el proceso electoral, las citadas normas no pudieran sufrir modificaciones fundamentales.
- b) La **prohibición** aludida en los dos aspectos descritos, únicamente opera si las leyes electorales que se emitan afectan el proceso electoral que iniciará en el plazo de noventa días o bien durante su desarrollo.
- c) La exposición de motivos de la reforma constitucional de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis confirma la intención de esta prohibición, pues de ella se advierte que la finalidad de señalar un plazo de noventa días previos al inicio del proceso electoral, obedeció a que, a juicio del órgano reformador de la Constitución, dicho plazo era suficiente para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su caso, resolviera las acciones de inconstitucionalidad que pudieran plantearse antes del inicio del proceso electoral en que fuera a aplicarse la ley electoral impugnada y existiera tiempo para emitir nuevas normas, en el supuesto de que se declarara la invalidez de las impugnadas.
- d) Así, la prohibición prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, está integrada por los siguientes elementos: i) las leyes electorales — federales o locales— deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes del inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse; y, ii) no podrá haber modificaciones fundamentales en las leyes electorales — federales o locales— durante el proceso electoral en que vayan a aplicarse.
- e) Para determinar si una norma general electoral fue emitida sin mediar noventa días previos al inicio del proceso electoral en que vaya a aplicarse, debe determinarse la fecha en que inicia el proceso electoral en el que se aplicarán las reformas. Al respecto, se precisó que al resolverse la diversa acción de inconstitucionalidad 18/2001 y sus acumuladas 19/2001 y 20/2001, el Tribunal Pleno sostuvo que para el cómputo de dicho plazo debe atenderse a la fecha que de acuerdo con la legislación electoral vigente, antes de las reformas, señale el inicio del proceso electoral, y no a situaciones fácticas, o eventualidades que pudieran acontecer con motivo del inicio de dicho proceso electoral.¹²

5.- Finalmente, en sesión de cuatro de diciembre de dos mil doce, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 61/2012**, el Tribunal Pleno señaló que¹³:

- a) El penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional establece, al mismo tiempo, una obligación y una prohibición en torno a las leyes electorales, ya sean federales o locales, respecto de su promulgación, publicación y reforma.
- b) En el primer caso —la obligación—, la vinculación se encuentra relacionada con un límite temporal, pues se expresa en el sentido de que dichas normas deben quedar publicadas y promulgadas en un plazo específico, esto es, noventa días antes del proceso en el que vayan a aplicarse, mientras que en el segundo, la prohibición referida se plantea en la lógica de que dichas leyes no podrán sufrir modificaciones fundamentales durante el tiempo señalado.

inaplicabilidad o no para el proceso que ya hubiere iniciado. Por tanto, una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales. Así, las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado.”

¹¹ Cabe señalar que en este precedente, después de realizar el estudio correspondiente, se determinó que no se configuraba la violación constitucional al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, ya que entre las modificaciones legales electorales impugnadas y la fecha del inicio del proceso electoral mediaba un plazo de noventa y un días.

¹² De dicho asunto derivó la jurisprudencia P./J. 64/2001, de rubro y texto: “**PROCESO ELECTORAL. PARA DETERMINAR JURÍDICAMENTE SU INICIO DEBE ATENDERSE A LA FECHA QUE ESTABLEZCA LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ANTERIOR A LA REFORMA Y NO A AQUELLA CUYA CONSTITUCIONALIDAD SE CONTROVIERTE O A SITUACIONES FÁCTICAS**. Para efectos de determinar si una norma general electoral fue emitida fuera del plazo permitido que establece el artículo 105, fracción II, inciso f), penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse o bien durante el mismo, para el cómputo de dicho plazo debe atenderse a la fecha que de acuerdo con la legislación electoral vigente, antes de las reformas, señale el inicio del proceso electoral, y no a situaciones fácticas, o eventualidades que pudieran acontecer con motivo del inicio de dicho proceso electoral, pues de admitir lo contrario se violaría el principio de certeza que se salvaguarda con el establecimiento del plazo fijado”, emitida por el Pleno en la novena época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIII, abril de 2001, página 876.

¹³ Cabe señalar que este precedente se resolvió por unanimidad de 11 votos y en él se determinó que en el caso se había respetado la temporalidad prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo constitucional, por lo que el planteamiento de invalidez hecho valer por el accionante era infundado.

- c) Esto se ha entendido así, con la finalidad de que, en caso de ser necesario, las normas electorales puedan impugnarse y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación esté en aptitud de resolver, oportunamente, las contiendas respectivas, esto es, antes del inicio del proceso electoral correspondiente, para que de esta forma quede garantizado el principio de certeza que debe observarse en la materia.
- d) El alcance de la expresión “modificaciones legales fundamentales”, tal como lo ha entendido el Pleno en la jurisprudencia P./J. 87/2007, resulta relevante pues de ello dependerá la determinación sobre si la ley electoral impugnada vulnera o no el precepto citado y, por ende, la determinación sobre su inaplicabilidad o no para el proceso electoral que estuviere próximo a iniciar.
- e) Para verificar la regularidad constitucional de las modificaciones realizadas a las leyes electorales, cuando se impugne su inobservancia a lo previsto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Ley Fundamental, será necesario verificar los siguientes tres elementos generales: i) la temporalidad de la reforma; ii) el proceso con el que está vinculada y iii) la naturaleza de los cambios realizados, por tratarse de las condiciones relevantes y definitivas que, en su caso, determinarán la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma respectiva.
- f) Esto es así, ya que en cuanto al análisis de la temporalidad en que se realiza, debe recordarse que la exigencia del precepto constitucional indicado se desarrolla en el sentido de establecer un límite temporal a las modificaciones de este tipo de leyes, que se cuenta tomando como base el inicio del proceso electoral correspondiente. No obstante, este elemento, por sí solo, es insuficiente para acreditar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las reformas pues, aún en caso de que se hayan verificado dentro del plazo de noventa días señalado al efecto, será indispensable analizar, además, si los cambios realizados tendrán incidencia o aplicabilidad en el proceso electoral que sirvió como base para el cómputo del plazo de prohibición, en la lógica de que si así fuera, podría llegar a afectarse el principio de certeza que debe regir en la materia. Además, incluso en el caso de que se hubieran hecho modificaciones a una norma electoral dentro del plazo referido y que éstas fueran a aplicarse en el proceso inmediato a su realización, dichos cambios no provocarán, de suyo, la determinación de inconstitucionalidad respectiva pues, como se ha señalado, al efecto, será necesario que impliquen una reforma fundamental, es decir, que impacte de manera directa y determinante en el desarrollo del proceso electoral respectivo. Lo anterior es así, ya que si se tratara de cambios accesorios, o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación o publicación sin mediar el plazo al que se refiere el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional no podrá provocar su invalidez, pues aun en el supuesto de que se transgrediera la regularidad constitucional, su reparación podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, incluso si éste ya hubiere iniciado.
- g) De este modo, se concluyó que para verificar la adecuación constitucional de las reformas realizadas a leyes electorales, cuando se argumente el incumplimiento del dispositivo constitucional aludido, será menester analizar las tres condiciones o requisitos planteados, pues sólo así se estará en aptitud de arribar a una conclusión acertada al respecto.

Pues bien, de esta narrativa de precedentes se advierte la evolución del criterio interpretativo de la prohibición contenida en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional. Incluso, en el último de los precedentes narrados (acción de inconstitucionalidad 61/2012) se agrega que esta norma es dual ya que no sólo contiene una prohibición sino también una obligación¹⁴.

En este proceso evolutivo y tomando en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede revisar sus precedentes a efecto de lograr establecer criterios que permitan conseguir una efectiva protección a lo previsto por la Constitución Federal, estimo que el entendimiento e interpretación que se ha venido dando al penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional debía modificarse, retomando y partiendo de lo resuelto en la citada acción de inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 57/2008, en el sentido de que **la prohibición** prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, está integrada por dos elementos: i) las leyes electorales —federales o locales— deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes del inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse; y, ii) no podrá haber modificaciones fundamentales en las leyes electorales —federales o locales— durante el proceso electoral en que vayan a aplicarse.

¹⁴ De hecho este es el único de los precedentes en el que se sostuvo esta dualidad. El resto de los precedentes que se citan en la sentencia —las acciones de inconstitucionalidad 41/2008 y 139/2007—, no refieren esta dualidad, sino que sólo aluden a una prohibición contenida en el precepto constitucional señalado, en ningún momento se refieren a una obligación.

A partir de este precedente, la prohibición contenida en la norma constitucional señalada, debe entenderse como una **prohibición tajante** en el sentido de que **cualquier tipo de modificación a las leyes electorales** —sean federales o locales— **dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral en el que vayan a aplicarse, se encuentra vedada para los órganos legislativos y ejecutivos** —federal y locales— emisores de las normas, pues se trata de una prohibición directa prevista por dicha norma constitucional, la cual, en caso de actualizarse, configuraría una violación trascendental a la Constitución Federal, ya que **se trata de una veda temporal para la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos correspondientes, ello, independientemente de la naturaleza de la modificación, es decir, de si esta es fundamental o no** en el entendimiento que ha tenido al respecto este Tribunal Pleno. En este sentido, **ningún tipo de modificación podrá realizarse en el periodo de la veda constitucional ya que esta veda constitucionalmente prevista implica una incompetencia “temporal” para que los órganos legislativo y ejecutivo —federales y locales— emitan, promulguen y publiquen normas electorales, pues el poder reformador de la Constitución condicionó el ejercicio de estas competencias durante la temporalidad señalada, pues resultaría contrario al principio de certeza en materia electoral que dichos poderes ejercieran estas competencias durante dicha temporalidad, ya que no debe perderse de vista que este principio, también previsto constitucionalmente, garantiza que todos los participantes en un proceso electoral determinado conozcan previamente, con claridad y seguridad, las normas que aplicarán al proceso electoral y que regirán la actuación de los participantes y de las autoridades electorales correspondientes**¹⁵.

Asimismo, la segunda parte del penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional, también establece una regla clara en el sentido de que una vez iniciado el proceso electoral correspondiente, los órganos legislativos y ejecutivos no podrán realizar modificaciones legales fundamentales. Esta regla es clara pues la norma constitucional aludida establece “Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.”

En efecto, **esta segunda prohibición** también está dirigida a los órganos legislativos y ejecutivos en el desarrollo de su función legislativa y de promulgación y publicación de las normas, se trata también de una limitante temporal para el desarrollo de sus funciones legislativas y ejecutivas, pues es específica al señalar que una vez iniciado el proceso electoral y durante su desarrollo, no podrán realizarse modificaciones fundamentales a las normas electorales aplicables al mismo.

Así entonces, tenemos que esta norma constitucional **establece dos prohibiciones aplicables para dos momentos**: a) la veda de noventa días antes del inicio del proceso electoral respecto de cualquier tipo de modificación **que implica que cualquier norma promulgada y publicada durante ese periodo deba ser considerada como emitida por un órgano incompetente** y, b) una vez iniciado el proceso electoral y durante su desarrollo la imposibilidad de realizar modificaciones legales fundamentales —tal como las ha entendido este Tribunal Pleno desde el precedente de la acción de inconstitucionalidad 139/2007—.

De este modo, en la primera de las fases nada tiene que ver la naturaleza o el tipo de modificación, pues se trata de un plazo vedado para que los órganos legislativos y ejecutivos **ejercen sus competencias en la materia durante la temporalidad señalada**, se trata de un límite temporal que prevé una prohibición absoluta y tajante **para la emisión, promulgación y publicación de normas electorales, pues el poder reformador de la Constitución condicionó el ejercicio de estas competencias durante la temporalidad señalada**, mientras que en la segunda de las fases, esto es una vez iniciado el proceso electoral y durante su desarrollo, ya resulta importante la determinación del tipo de modificación, pues, por disposición constitucional, no podrá ser una “modificación legal fundamental”.

¹⁵ Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 144/2005, emitida en la novena época del Tribunal Pleno, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, noviembre de 2005, página 111, de rubro y texto: “FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.”

Así, considero que la norma constitucional analizada es clara. En su primera parte al señalar que “las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse”, establece una prohibición directa y **tajante para que los órganos legislativos y ejecutivos ejerzan sus competencias para reformar, modificar, expedir, promulgar o publicar normas electorales, prohibición que constituye una incompetencia temporal para el ejercicio de estas competencias y que queda limitada en el tiempo, ya que por disposición constitucional, las leyes electorales deben promulgarse y publicarse, por lo menos, noventa días antes del inicio del proceso electoral en el que vayan a aplicarse.** Esta prohibición o veda constitucional se constituye entonces como un límite directo y temporal **al ejercicio de la competencia de los órganos legislativos y ejecutivos** en el desarrollo de su función de emitir, reformar, modificar, promulgar y publicar leyes en materia electoral, **y que en caso de que se vulnera tendría como resultado la emisión, promulgación y publicación de una norma electoral emitida por autoridades incompetentes conforme a la disposición constitucional aludida¹⁶.**

De igual manera, en la segunda parte del penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional, también establece una regla clara en el sentido de que una vez iniciado el proceso electoral correspondiente y durante su desarrollo, los órganos legislativos y ejecutivos no podrán realizar modificaciones legales fundamentales. Esta regla constitucional es clara y se trata de una prohibición también dirigida a los órganos legislativos y ejecutivos en el desarrollo de su función legislativa y de promulgación y publicación de las normas. Se trata también de una limitante temporal para el desarrollo de sus funciones legislativas y ejecutivas, pues es específica al señalar que una vez iniciado el proceso electoral y durante su desarrollo, no podrán realizarse modificaciones fundamentales a las normas electorales aplicables al mismo. **Así, la diferencia entre ambos momentos, es que en el primero estamos frente a una incompetencia de los órganos legislativo y ejecutivo al tratarse de una veda temporal, mientras que en el segundo estamos frente a una modalización limitativa en el ejercicio de su competencia en el que cobra importancia la naturaleza de la modificación legal —que sea fundamental—.**

Así entonces, me parece que resultan claras las dos prohibiciones establecidas por la norma constitucional analizada, las cuales son prohibiciones específicas y aplicables en momentos distintos. De este modo, al tratarse de prohibiciones previstas constitucionalmente, estimo que la violación a cualquiera de ellas, sin lugar a dudas, constituye una violación directa y tajante a la Constitución Federal, suficiente por sí misma, para declarar la invalidez de la norma impugnada.

En este sentido, considero que el Tribunal Pleno debió abandonar el criterio establecido en el último de los precedentes citados en la narrativa que se realizó previamente —acción de inconstitucionalidad 61/2012—, pues en dicho precedente se puede advertir que se exigía el acreditamiento de tres elementos para poder determinar si una norma impugnada podría llegar a resultar inconstitucional o no, en el entendido de que deberían acreditarse los siguientes tres elementos, para llegar a dicha determinación: 1) la temporalidad de la reforma, entendida como el límite temporal que se cuenta tomando como base la fecha de inicio del proceso electoral; 2) el proceso electoral con el que está vinculada, en el entendido de que se debería analizar si las reformas impugnadas serían aplicables al proceso electoral próximo a desarrollarse dentro de los siguientes noventa días; y, 3) la naturaleza de los cambios, en el entendido de que debe tratarse de una reforma que impacte de manera directa y determinante en el desarrollo del proceso electoral, pues en caso de sólo tratarse de una reforma accesoria o de aplicación contingente, la falta de observancia del primer requisito, no produciría la invalidez de la reforma, pues su reparación podría ordenarse sin que se dañen los actos esenciales del proceso electoral.

¹⁶ Cabe señalar que este tipo de razonamiento consistente en la declaratoria de invalidez de normas derivada de la actuación de órganos y autoridades incompetentes temporalmente por disposición constitucional para llevar a cabo el ejercicio de sus atribuciones, ya ha sido un criterio aceptado por este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 58/2016 y 56/2016, por unanimidad de 10 votos (estuvo ausente el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena), en sesión pública de 5 de septiembre de 2016. En dichos precedentes relativos a la implementación de las reformas en materia anticorrupción en las entidades federativas se determinó esencialmente que la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de mayo de 2015 en materia de combate a la corrupción, en sus artículos transitorios estableció una **mecánica transicional** para la transformación de los sistemas federal y locales en la materia, mecánica que requería de la emisión, por parte del Congreso de la Unión, de las leyes generales correspondientes, mismas que se configuran como la base para expedir y realizar los ajustes y adecuaciones normativas necesarias en las entidades federativas, de modo que esta mecánica transicional prevista en la citada reforma constitucional **condicionó a los congresos locales para ejercer su competencia legislativa** hasta que el Congreso de la Unión fijara, en las correspondientes leyes generales, tanto las bases de la rectoría y distribución de competencias, como las bases para la coordinación en el establecimiento de un sistema nacional. **Esta mecánica transicional se entendió en los citados precedentes como una “veda temporal” o condición suspensiva para el ejercicio de la facultad concurrente en los términos de los artículos 73 y 113 fracción II, último párrafo de la Constitución Federal, por lo que se invalidaron las normas locales emitidas dentro de esa veda constitucional.**

Como se advierte este precedente exige el acreditamiento de los tres elementos de manera conjunta e indubitable para poder llegar a la determinación sobre si la norma impugnada resultaba inconstitucional o no, e incluso, afirma que aun cuando se llegara a acreditar una violación al primer elemento —el relativo a la temporalidad de la reforma—, éste por sí solo, sería insuficiente para acreditar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las reformas impugnadas pues, aún en caso de que se hubieren verificado dentro del plazo de noventa días, sería indispensable analizar los restantes dos elementos para llegar a una determinación.

De este modo, estimo que lo conducente es abandonar el precedente citado, pues una interpretación como la señalada sería suficiente para declarar la invalidez de la reforma impugnada, pues ello constituiría una violación directa a la Constitución Federal. Permitir que se infrinja cualquiera de estas dos prohibiciones constitucionales so pretexto de revisar el acreditamiento de otros elementos, permitiría que se configure una violación directa a la Constitución Federal, lo cual no puede suceder, pues ello implicaría ignorar la clara redacción de la norma constitucional y de las dos prohibiciones contenidas en ella. **Incluso en el caso de la primera prohibición, la veda temporal de los noventa días previos al inicio del proceso electoral, la violación sería aún más evidente, ya que implicaría que la Suprema Corte llevara a cabo una evaluación y análisis de los elementos sustantivos de una norma emitida por autoridades incompetentes temporalmente para ello en virtud de la veda constitucional.**

Ahora bien, no debe perderse de vista que el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 87/2007 y derivado de la acción de inconstitucionalidad 139/2007 no debe abandonarse ya que da contenido a lo que debe entenderse por modificaciones legales fundamentales, sin embargo, como lo he expuesto, este criterio únicamente resulta aplicable a la segunda prohibición contenida en la segunda parte del penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional, que establece una regla clara en el sentido de que una vez iniciado el proceso electoral correspondiente, los órganos legislativos y ejecutivos no podrán realizar modificaciones legales fundamentales. Esta regla, como ya lo señalé, se trata también de una limitante temporal para el desarrollo de las funciones legislativas y ejecutivas de los órganos emisores y promulgadores de las normas electorales, sin embargo es específica al señalar que aplicará una vez iniciado el proceso electoral y durante su desarrollo, por lo que será en estos momentos en los que no podrán realizarse modificaciones fundamentales a las normas electorales aplicables al mismo y por tanto, será en estas fases, cuando cobrará aplicación el criterio jurisprudencial aludido.

Finalmente cabe señalar que podría argumentarse que generaría inseguridad jurídica o falta de certeza el hecho de “permitir” que una vez iniciado el proceso electoral se realicen modificaciones legales, pero ello no es así, ya que considero que es justo en este momento en el que se califica lo “fundamental” o no de la reforma y en caso de que nos encontremos ante una reforma fundamental procedería como efecto de la sentencia declarar la inaplicabilidad de la reforma en el proceso en curso, aplicando el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 25/2001 de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DECRETO ‘450’, POR EL QUE SE REFORMÓ EL ARTÍCULO 47, PÁRRAFO SEGUNDO, PARTE FINAL, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO, DEBE DECLARARSE INAPLICABLE PARA EL PRÓXIMO PROCESO ELECTORAL EXTRAORDINARIO QUE TENDRÁ VERIFICATIVO EN ESTA ENTIDAD, POR NO HABERSE EMITIDO CON LA ANTICIPACIÓN DEBIDA”¹⁷.

Esta es la interpretación que sostuve desde que presenté el proyecto de resolución de la diversa acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas —que fue desechado— y que sigo convencido que debe darse al penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

El Ministro, **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 NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de trece fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por la señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, en relación con la sentencia de ocho de enero de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 145/2017 y su acumulada 146/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a treinta de abril de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

¹⁷ Cabe señalar que en este precedente se estudió un caso de elecciones extraordinarias en el que el Pleno determinó que existía una evidente falta de referencia expresa y cierta sobre la fecha del inicio del proceso electoral y de una interpretación de diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, se concluyó que debía tenerse como fecha de inicio del mismo aquella en que se expidió la convocatoria respectiva, y de ahí se derivó que la reforma al citado artículo 47 de la Constitución Local se había realizado dentro de los 90 días prohibidos por el artículo 105 constitucional. La tesis de jurisprudencia señalada fue emitida por el Pleno en su novena época y es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIII, marzo de 2001, página 446.