

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
48/2012, Y SU ACUMULADA, 52/2012**

**PROMOVENTES: PARTIDO ACCIÓN  
NACIONAL Y PROCURADORA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA**

**MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
SECRETARIO: RUBÉN JESÚS LARA PATRÓN**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **nueve de julio de dos mil trece.**

**VISTOS**, para resolver, los autos correspondientes a la acción de inconstitucionalidad 48/2012, y su acumulada, 52/2012, promovidas por el Partido Acción Nacional, y la Procuradora General de la República, respectivamente, para combatir el decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa en cita el tres de septiembre de dos mil doce, y

**R E S U L T A N D O**

**(1) I. Acción de inconstitucionalidad del Partido Acción Nacional.** Mediante escrito de veintiuno de septiembre de dos mil doce<sup>1</sup>, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación

---

<sup>1</sup> Visible en las fojas uno a setenta y tres del toca.

el veinticinco del mismo mes y año, **Gustavo Enrique Madero Muñoz**, ostentándose como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, presentó demanda de acción de inconstitucionalidad.

**(2)** Dentro del recurso en comento, señaló que reclamaba la reforma a los artículos 31, 32, 79, segundo párrafo; 114, primer párrafo; 117, primer párrafo; 186, 189, y 205, segundo párrafo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, modificados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa en comento, de tres de septiembre de dos mil doce, que entró en vigor el mismo día de su aprobación.

**(3)** Adicionalmente, señaló que, en su concepto, el acto que combatía era violatorio de los artículos 14, 16, 40, 41, primer párrafo; 105, fracción II, párrafo cuarto; 115, párrafo primero; 116, párrafo segundo y fracción IV, y 133 de la Constitución General de la República.

**(4)** Por último, indicó que el órgano que emitió la norma general impugnada fue el Quincuagésimo Octavo Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla, así como diversos órganos que lo integran, como las comisiones Permanente, y de Gobernación y Puntos Constitucionales, y precisó que quienes promulgaron la norma combatida fueron el Gobernador Constitucional de la entidad en cita, y el Secretario General de Gobierno.

(5) Visto el escrito de demanda referido, mediante acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil doce<sup>2</sup>, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad que se comenta, a la que recayó el número de expediente 48/2012, y remitirla al Ministro Luis María Aguilar Morales, a quien por turno le correspondió, como se desprende de la certificación que, al efecto, emitió el Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal<sup>3</sup>.

(6) Por acuerdo de veintisiete de septiembre de dos mil doce<sup>4</sup>, el Ministro Instructor admitió la demanda en cita y, en lo que importa, ordenó darle el trámite legal respectivo.

**(7) II. Acción de inconstitucionalidad de la Procuradora General de la República.** Mediante oficio número **PGR/848/2012**, de tres de octubre de dos mil doce, recibido el mismo día en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Procuradora General de la República presentó escrito inicial de demanda de acción de inconstitucionalidad<sup>5</sup>, en el que señaló, como acto combatido, el decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla<sup>6</sup>, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el tres de septiembre de dos mil doce.

---

<sup>2</sup> Visible en la foja doscientos diez del expediente.

<sup>3</sup> Consultable en la página doscientos once de autos.

<sup>4</sup> Agregado en las fojas ciento doce a ciento catorce del tomo.

<sup>5</sup> Fojas doscientos cuarenta y cuatro, a doscientos setenta y dos.

<sup>6</sup> Concretamente, el artículo 31, primer párrafo; 32, 79, segundo párrafo; 114, primer párrafo; 117, primer párrafo; 186, 189, y 205, segundo párrafo.

(8) La promovente señaló que los artículos vulnerados con el acto combatido eran el 16, 105, fracción II, último párrafo; 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la Constitución Federal, y que las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada eran, respectivamente, el Congreso Constitucional del Estado de Puebla, y el Gobernador de dicha Entidad Federativa.

(9) Visto el ocurso en comento, por acuerdo de cuatro de octubre de dos mil doce<sup>7</sup>, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente número 52/2012, y turnarlo al Ministro que correspondiera, encargándose el asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales, al estimar que el medio de control constitucional en comento estaba relacionado con la diversa acción de inconstitucionalidad 48/2012, a la que se ha hecho referencia con antelación<sup>8</sup>.

(10) Atento a lo anterior, mediante auto de cinco de octubre de dos mil doce<sup>9</sup>, el Ministro Instructor admitió la demanda en comento, y ordenó darle el trámite legal correspondiente.

(11) **III. Conceptos de invalidez del Partido Acción Nacional.** Dentro de su escrito inicial de demanda, el instituto político promovente hace valer tres conceptos de invalidez en los que expresa, sustancialmente, lo siguiente:

(12) a. Dentro del primero:

---

<sup>7</sup> Foja doscientos setenta y siete.

<sup>8</sup> Lo anterior se corrobora con la certificación de cuatro de octubre de dos mil doce, agregada en la foja doscientos setenta y ocho del expediente.

<sup>9</sup> Fojas doscientos setenta y nueve y doscientos ochenta.

**(13)** - La reforma combatida viola los artículos 14, 16, 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se cometieron varias y graves violaciones al proceso legislativo para la creación de leyes, lo que atenta contra los principios de motivación, fundamentación, legalidad y certeza;

**(14)** - No obstante la existencia de un marco normativo, claramente identificado, que serviría de base para la realización de las elecciones del Congreso Local y ayuntamientos, a celebrarse en julio de dos mil trece, que derivó de una serie de reformas previas a la Constitución y a la legislación electoral estatal, el tres de septiembre de dos mil doce, se presentó una iniciativa de reforma al Código de Instituciones y Procesos Electorales de la entidad, que fue aprobada, publicada, y puesta en vigencia el mismo día, y sólo tuvo por objeto modificar la fecha de inicio del proceso electoral para que, en lugar de que se iniciara la segunda semana de noviembre, lo hiciera la primera de febrero;

**(15)** - El proceso legislativo del que derivó la reforma impugnada comenzó y concluyó el mismo día, y no contó con el análisis requerido en una modificación que carece de urgencia, pero es trascendente para el desarrollo democrático y constitucional de la Entidad Federativa;

**(16)** - El veintinueve de agosto de dos mil doce, la Comisión Permanente celebró sesión dentro de la que determinó citar a una nueva, a realizarse el cinco de septiembre siguiente; no obstante,

el primero de septiembre de dos mil doce, el Presidente de la comisión referida reprogramó la sesión indicada, para que tuviera verificativo el tres de septiembre del año en curso, fecha en la que inició el proceso legislativo, con la presentación, ante el Secretario de la citada comisión, de la iniciativa de decreto por el que se propuso la reforma de diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla;

**(17)** - De la copia simple de la iniciativa se advierte que debía haberse turnado de inmediato a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su estudio y resolución, sin que se tenga conocimiento de que se haya recibido en la oficina de su Presidente, aunque en el primer considerando del decreto se señala que la comisión en comento aprobó, ese mismo día, el dictamen, con Minuta de Decreto, por el que se modificaban diversos artículos de la norma electoral referida;

**(18)** - En este escenario, la primera violación al proceso legislativo consistió en la reprogramación de la fecha de sesión que realizó el Presidente de la Comisión Permanente, pues suponiendo que este órgano hubiere sesionado el primero de septiembre de dos mil doce, lo hizo en día inhábil, sin que existiera causa justificada para ello, al tratarse de un asunto que no era urgente;

**(19)** - Adicionalmente, no existe documento alguno del que pueda desprenderse que el órgano legislativo en comento estuviera facultado para sesionar el primero de septiembre de dos

mil doce, ni que dicha sesión hubiera sido pública, conforme lo dispone el artículo 159 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, toda vez que no obra constancia de que la Comisión Permanente hubiera establecido como día de sesión el referido con anterioridad, lo que evidencia que su actuar fue inconstitucional, y vició de origen todo el procedimiento;

**(20)** - En efecto, la Comisión Permanente contravino las reglas esenciales del procedimiento legislativo, porque la normativa aplicable no le faculta a sesionar en días inhábiles cuando el asunto carece de urgencia, por lo que se transgredió el artículo 137 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, del que se desprende, implícitamente, que en los periodos de receso sólo debe sesionarse en días hábiles, lo que evidencia la violación a las reglas esenciales del procedimiento y, por tanto, la contravención a lo establecido en los artículos 64 de la Constitución de Puebla, y 14 de la Federal;

**(21)** - Ahora bien, en caso de que la reprogramación se hubiera realizado por voluntad del Presidente de la Comisión Permanente, dicho actuar no está debidamente fundado y motivado pues, de acuerdo con el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla, este órgano del Congreso sólo puede tomar decisiones por mayoría de sus miembros presentes, lo que implica que el Presidente no tenía facultad alguna para modificar o reprogramar la sesión ordinaria, en día inhábil, y sin la anuencia de la mayoría de sus integrantes;

**(22)** - En esta lógica, el oficio **2230/2012**, de primero de septiembre de dos mil doce, mediante el cual se reprogramó la sesión de la Comisión Permanente para el tres de septiembre siguiente evidencia que: **I.** esta decisión no fue adoptada previo acuerdo de la mayoría de sus integrantes, sino por capricho del Presidente, quien carecía de competencia material para ello, pues no se logró el consenso de todas las fuerzas políticas representadas en ella, según dispone el artículo 59 de la Constitución Política del Estado, y **II.** carece de motivación en cuanto a la urgencia de modificar la fecha respectiva;

**(23)** - Se viola también el artículo 105 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la Entidad Federativa en cita, porque no se convocó a los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales con cuarenta y ocho horas de anticipación (de hecho, no existe constancia de que el Presidente de la comisión referida haya convocado), y menos aún para aprobar la minuta que, como se dijo, fue presentada el mismo día;

**(24)** - Lo anterior evidencia que no se permitió a los integrantes de la comisión aludida que estudiaran la iniciativa presentada, ni a las minorías que discutieran, analizaran, revisaran y debatieran sobre la importancia y oportunidad de las reformas planteadas;

**(25)** - No es desconocido para el accionante que, en términos de lo establecido en el artículo 58 del Reglamento Interior del Congreso de Puebla, la convocatoria a los trabajos de la comisión podía ser suscrita por la mayoría simple de sus



miembros, pero esto sólo habría sido válido si el Presidente se negaba a emitirla y, en el caso, no hay documentación que compruebe que la iniciativa fue turnada a éste, por lo que no estaba facultado para convocar al desahogo de un punto que no conocía y, aun cuando lo hubiera hecho el tres de septiembre, tenía cuarenta y ocho horas para convocar, antes de que se entendiera que se negaba a hacerlo, y si la mayoría de los integrantes de la comisión emitió la convocatoria, debió hacerlo para sesionar, cuando menos, cuarenta y ocho horas después de emitirla;

**(26)** - El artículo 105 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal permite al Presidente de la comisión convocar a sesión en un término menor a cuarenta y ocho horas cuando, a su consideración, tenga que resolverse un asunto urgente y extraordinario pero, en caso de que no sea él quien convoque, el Reglamento no traslada a la mayoría de los integrantes de la comisión la responsabilidad de evaluar si se trata de un asunto de esta naturaleza y, aun cuando así fuera, debe decirse que, en la especie, no se evidencia que se trate de un asunto de este tipo, pues la reforma implica retrasar la fecha de inicio del proceso, de noviembre a febrero, por lo que no se hubiera afectado su probable aprobación si la convocatoria se hubiere realizado con la suficiente anticipación, y observando las formalidades que, al efecto, establece la normativa aplicable;

**(27)** - Aun cuando se contó con quórum suficiente para la celebración de la sesión de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, pues estuvieron presentes cinco de siete

diputados, faltaron el Presidente y el único integrante del Partido de la Revolución Democrática, y uno de los asistentes se abstuvo de votar a favor o en contra del dictamen, por tanto, de haber asistido los ausentes, pudo haberse obtenido un resultado distinto, lo que es relevante si se tiene presente que, conforme lo establecido en el artículo 64 de la Constitución de Puebla, entre los trámites a los que deben sujetarse las iniciativas, se encuentra el dictamen de la comisión respectiva y, por tanto, si en el caso, no se cumplieron las formalidades relacionadas con la convocatoria, integración, y deliberación de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, se vició de origen el decreto que se impugna;

**(28)** - Sobre el particular, en primer lugar, debió escucharse a los representantes de los partidos minoritarios o, cuando menos, garantizar que fueran convocados conforme a la ley; además, era importante tener presente que, de acuerdo a las facultades que el artículo 103 de la Ley Orgánica del Congreso reconoce al Presidente de la comisión, éste pudo haber solicitado al Instituto Electoral del Estado su opinión sobre el objeto de la iniciativa, pero al no haber sido debidamente convocado, y al desconocer la propuesta, no pudo ejercer la atribución referida; finalmente, de haberse observado los supuestos referidos, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales se habría percatado que la reforma atenta contra el texto expreso del artículo 3, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución del Estado, que dispone que el proceso electoral se inicia en el mes de noviembre del año anterior a la jornada electoral;

**(29)** - Como se desprende de lo establecido en el artículo 50 de la Constitución Política del Estado de Puebla, durante el mes de septiembre, el Poder Legislativo se encuentra en periodo de receso y, por tanto, para aprobar reformas legislativas, debía convocarse al Congreso a un periodo extraordinario de sesiones;

**(30)** - En el caso, la Comisión Permanente del Congreso estaba convocada para sesionar el tres de septiembre conforme un orden del día específico y, en paralelo, ese mismo día, se aprobó otro para una segunda sesión, en la que se dio lectura a un oficio suscrito por los integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, que solicitaron reunir al Pleno para una sesión extraordinaria, lo que fue aprobado, en contravención a lo dispuesto en el artículo 61 de la Constitución del Estado, ya que no hay constancia alguna de que la Comisión Permanente haya oído al Titular del Ejecutivo, previo a aprobar la convocatoria para la sesión referida, como se evidencia en el acta correspondiente;

**(31)** - De haberlo escuchado, al conocer el motivo de la reforma, el Ejecutivo pudo haberse dado cuenta de que la comisión violentaba de manera expresa la Constitución local y, además, que no se trataba de un asunto urgente, por lo que era innecesario convocar a la sesión extraordinaria propuesta, sobre todo, porque entre las atribuciones que le corresponden, se encuentra la de sugerir y opinar sobre la inconstitucionalidad de la propuesta antes de que se emita la convocatoria respectiva;

**(32)** - Adicionalmente, la Comisión Permanente sesionó en día inhábil, sin estar facultada para ello; sin causa justificada, y sin que se hubiera convocado al efecto en su última sesión, lo que provoca la ilegalidad de su actuación y, con ello, de todo el procedimiento legislativo, que está viciado de origen, al no haberse observado las reglas esenciales que debía cumplir, pues en los periodos de receso del Congreso, la normativa aplicable no lo faculta para sesionar en estas fechas y, por tanto, al haberlo hecho, transgredió lo dispuesto en el artículo 137 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado que, implícitamente, dispone que sólo debe sesionarse en días hábiles;

**(33)** - La Comisión Permanente se instala a propuesta del Pleno del Congreso y, de acuerdo con lo establecido en el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad, sólo puede tomar decisiones por mayoría de sus miembros y, en estas condiciones, su Presidente no tiene facultad alguna para reprogramar una sesión ordinaria en día inhábil, y sin la anuencia mayoritaria referida;

**(34)** - En la lógica apuntada, el Presidente de dicha comisión violó las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, pues mediante oficio fechado el sábado primero de septiembre de dos mil doce, reprogramó la sesión a la que había convocado, para que se efectuara el tres del mismo mes y año, sin contar con el acuerdo previo de la mayoría que, aun cuando hubiera existido, carece de la debida fundamentación y motivación, porque no explica la urgencia por la cual se modificó el orden del día para celebrar la sesión correspondiente, además de que el citatorio no

establece la facultad del Presidente para firmar y convocar sin el consentimiento de la mayoría de sus integrantes;

**(35)** - Otra violación al procedimiento legislativo consiste en que no se celebró la sesión preparatoria del Congreso, previamente a la extraordinaria, como dispone el artículo 51 de la Constitución del Estado, lo que se comprueba al no obrar constancia al respecto, ni tampoco alguna de la que pueda desprenderse que los integrantes del Congreso hayan sido convocados a ella, aun cuando resultaba importante, pues era la oportunidad de que las distintas fuerzas políticas, y los diputados en lo individual, se manifestaran en relación con la reforma, además de que se trata de un elemento necesario para acreditar la motivación del acto legislativo;

**(36)** - Por otro lado, se soslayó que las sesiones extraordinarias no pueden convocarse en cualquier momento, o por cualquier motivo, sino que deben reunir ciertas condiciones, como se desprende del artículo 158, fracción IV, de la Ley Orgánica del Congreso de Puebla, que señala que éste estaba obligado a realizar una sesión preparatoria; acreditar la urgencia de la sesión extraordinaria, y calificar dicha exigencia por las dos terceras partes de los diputados, lo que no se atendió en la especie, con lo que el órgano legislativo violó premisas básicas, fundamentales y necesarias del proceso legislativo y, con ello, contravino las garantías de legalidad y debido proceso establecidas en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental;

**(37)** - El proceso legislativo se desahogó sin atender los plazos previstos en la Ley Orgánica del Congreso, específicamente, en los artículos 161 y 162, pues la convocatoria no se aprobó hasta con veinticuatro horas de anticipación, aunque era el plazo mínimo para hacerlo, pues la Comisión Permanente la autorizó el mismo día, con lo que no permitió la discusión oportuna, la consulta, la reflexión, el análisis y el debate de la iniciativa dictaminada, lo que atenta contra la actitud parlamentaria de un órgano legislativo, y el ejercicio democrático de atender los asuntos con seriedad, profesionalismo y debate de ideas;

**(38)** - No se desconoce que el tercer párrafo del precepto citado dispone que la sesión será válida, aunque no se haya convocado con la oportunidad señalada, si se trata de asuntos legislativos de carácter urgente, pero establece que, en este supuesto, deberá existir acuerdo de la mesa directiva, y quórum legal y, en el caso, no hubo lo primero y, aunque hubiera existido, la irregularidad continúa, pues no se fundó ni motivó el carácter urgente del asunto y, en esta lógica, convalidar lo actuado con elementos formales, implicaría violar el orden y la seguridad jurídica de las determinaciones del Congreso, pues ello incide en el quórum de la sesión, y en el periodo de reflexión y análisis de los asuntos sometidos a la consideración de los diputados, con lo que se violan distintos preceptos, y se afectan los principios democráticos de fundamentación, motivación, y legalidad, establecidos en los artículos 14, 16, 41, 115 y 116 de la Carta Magna;

**(39)** - Otra violación grave al procedimiento legislativo consistió en que el Pleno del Congreso dispensó, por mayoría de votos, la lectura y discusión de la Minuta de Decreto sometida a consulta, aun cuando de la normativa aplicable, se desprende que esto sólo podía haberse hecho en caso de urgencia, no sólo considerada formalmente por el Congreso, sino derivada de las características sustantivas del tema y, en el caso, no se ventiló un asunto cuya aprobación resultara apremiante, pues no existía premura en cuanto a la fecha de aprobación, ya que la reforma no involucraba un plazo fatal, además de que las modificaciones a las leyes electorales no deben ser consideradas urgentes;

**(40)** - Así las cosas, se trata de un decreto de modificación legislativa que, sin motivación alguna, no fue conocido por los diputados, aunque la propuesta de reforma impactaba en la vida pública y política de los ciudadanos de Puebla;

**(41)** - Las violaciones al procedimiento trascendieron a la aprobación de las reformas, que son contrarias al texto expreso de la Constitución estatal, el cual dispone que el proceso electoral comenzará en noviembre, mientras que la ley secundaria señala que será en febrero, situación de la que pudieron haberse dado cuenta los legisladores si no se hubiera dispensado la lectura correspondiente;

**(42)** - La reforma fue aprobada por treinta y cuatro diputados presentes, con dos votos en contra, de los cuarenta y un legisladores que integran el Congreso en la entidad, y entre quienes se manifestaron en contra de la propuesta está el

Presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales quien, por haberse dispensado la lectura y discusión de la minuta, no estuvo en posibilidad de señalar en Tribuna las violaciones a la Constitución estatal y Federal de la reforma, y

**(43)** - La aprobación mayoritaria referida no convalida los defectos intrínsecos del proceso legislativo, al tratarse de normas de orden público y observancia obligatoria, lo que atenta contra el principio democrático; la motivación y fundamentación de los actos de orden legislativo; la observancia del principio de legalidad, y la sujeción de los estados a las constituciones Federal y local.

**(44) b.** En el segundo concepto de invalidez se sostiene, medularmente, lo siguiente:

**(45)** - Se solicita la invalidez de las reformas a los artículos 31, 32, 79, segundo párrafo; 114, primer párrafo; 117, primer párrafo; 186, 189, y 205, segundo párrafo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, al resultar violatorios de los artículos 14, 16, 41, 116 y 133 de la Ley Suprema, y de los principios de fundamentación, motivación, certeza, legalidad y supremacía constitucional, federal y estatal, toda vez que dichas normas contravienen lo establecido en la Constitución y el código electoral de la Entidad Federativa referida;



**(46)** - Las normas reformadas tienen como objeto modificar la fecha de inicio del proceso electoral, para que comience en febrero, en lugar de noviembre (artículo 186 del código electoral de la entidad) y, en consecuencia, se cambian también otras fechas accesorias (previstas en el resto de los artículos impugnados, y que derivan del precepto precitado);

**(47)** - Todas las etapas de los procesos electorales deben contar con un marco normativo claro y preciso, que salvaguarde la observancia de los principios electorales a los que se refieren los artículos 41 y 116 de la Ley Suprema, entre los que se encuentra el de certeza, indisolublemente ligado a los de legalidad y congruencia;

**(48)** - Los artículos combatidos generan confusión sobre los plazos o términos en los que deben llevarse a cabo determinados actos para la organización de las elecciones, ya que impiden el cumplimiento de diversas obligaciones establecidas en los artículos 113, 130, 132, 133, y 252, fracciones I, II, y V del propio código electoral del Estado;

**(49)** - Los artículos 130, 133 y 252 son contradictorios con los diversos numerales 32, 79, 114, 186 y 189 reformados, pues los primeros establecen los plazos del procedimiento de integración de los consejos distritales y municipales que, antes de la reforma, iniciaba en noviembre (igual que el proceso electoral), con la emisión de la convocatoria por parte del Consejo General, y concluía antes de febrero, para que en este mes iniciaran

sesiones, pero después de la modificación que se combate, todo debe sustanciarse en un solo mes;

**(50)** - El plazo indicado hace imposible convocar, evaluar e integrar los consejos, y dificulta a los ciudadanos participar en la organización de las elecciones, pues reduce el tiempo para que conozcan la convocatoria; revisen si cumplen los requisitos, reúnan los documentos, y se postulen para integrar los consejos respectivos;

**(51)** - Por otro lado, debe tomarse en consideración que el Consejo General se instalará la primera semana de febrero y, una vez integrado, deberá emitir la convocatoria para quienes deseen participar en el proceso de conformación de los consejos distritales y municipales, la cual debe contar con un tiempo prudente de difusión; posteriormente, debe recibir los documentos de los aspirantes; evaluarlos, y revisar la idoneidad de los candidatos y el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 128 del propio código comicial;

**(52)** - Al respecto, no debe soslayarse que por el número de integrantes de los consejos distritales y municipales, y el de ayuntamientos de la entidad, el total de funcionarios a elegir será de mil cuatrocientos cincuenta y ocho, lo que compromete la posibilidad fáctica de integrar estos órganos a más tardar el veintiocho de febrero;

**(53)** - Lo anterior, sobre todo si se tiene en cuenta que, en febrero, además de la designación, cada consejo debe tener su

primera sesión y, además que el artículo 252, fracción II, de la normativa en cita dispone que los consejos distritales deberán insacular a un diez por ciento de ciudadanos del listado nominal sin que, en ningún caso, su número pueda ser menor a cincuenta, con la intención de iniciar la integración de las mesas directivas de casilla, y esto deberá realizarlo entre el uno y el veinte de febrero, por lo que resulta imposible cumplir con los plazos tan breves establecidos en la legislación modificada;

**(54)** - A lo anterior, debe agregarse que la integración de los órganos electorales resulta de sustancial importancia para el desarrollo de las elecciones y, por tanto, constreñir todo el proceso a veintiocho días, pone en riesgo la certeza y objetividad de la etapa de preparación de la elección, y viola lo previsto en los artículos 41 y 116 de la Ley Fundamental;

**(55)** - Por otro lado, los artículos reformados contrarían lo establecido en el artículo 252, fracciones I y II de la normativa en cita, en cuanto a los plazos para iniciar con el proceso de insaculación de ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla, pues la organización de las elecciones debe comenzar con el inicio del proceso electoral, no antes, ya que esto atentaría contra lo previsto en los artículos 16, párrafo primero; 41, fracción I, y 116, fracción IV, incisos a) y b) de la Constitución;

**(56)** - Uno de los temas más relevantes en la organización de las elecciones es la insaculación de los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla cuyo proceso, según la ley, se inicia en enero, esto es, antes del comienzo del proceso electoral, conforme lo establecido en los artículos impugnados, lo

que atenta contra el principio de seguridad jurídica, y origina una ley electoral contradictoria, incongruente, y que rompe con la certeza del proceso, además de que vicia el origen de la integración de las mesas directivas de casilla;

**(57)** - Los artículos controvertidos no sólo atentan contra disposiciones del propio código electoral, sino que también lo hacen respecto de la Constitución estatal, que dispone que el proceso electoral comenzará en noviembre, mientras que los preceptos impugnados establecen que su inicio será en febrero;

**(58)** - Lo anterior vulnera los principios de supremacía constitucional estatal, legalidad, fundamentación, y certeza, previstos en los artículos 16, 41, y 116 de la Ley Fundamental, siendo esta razón por la que deberán declararse inválidas las reformas de los artículos 79, 186 y 189 y, toda vez que se trata de reformas encaminadas a cuadrar las fechas establecidas en dichos preceptos, también las modificaciones a los diversos artículos 31, 32, 114, 117 y 205;

**(59)** - Sobre el particular, deberá tomarse en consideración que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado inválidas las reformas a diversos artículos de la legislación secundaria estatal, por contravenir lo establecido en la Constitución del Estado, como ocurrió en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 26/2012, y su acumulada, en donde también se afectaron los principios de certeza y legalidad;

**(60)** – Respecto de lo anterior, debe tenerse presente que diversas disposiciones de la Constitución de Puebla, en relación directa con los principios de certeza y legalidad previstos en el artículo 116 de la Ley Fundamental, obligan a las autoridades electorales; partidos políticos, y ciudadanos, a ceñirse a lo establecido por la Ley Suprema y las leyes secundarias de la entidad, y al ser expresa la contraposición entre el artículo 3 de la Ley Fundamental de Puebla, y los artículos 79, 186 y 189 de la ley electoral local, se impide la clara observancia de la legislación aplicable, lo que pone en riesgo la organización de las elecciones, y su probable nulidad, sobre todo porque la exposición de motivos de la reforma no dispone, contundentemente, los motivos por los que debe iniciar el proceso electoral en febrero y no en noviembre, y

**(61)** - Los principios de certeza y legalidad no sólo están en la Constitución Federal, sino también en la local, mientras que el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado establece que sus disposiciones reglamentan las normas constitucionales relativas a las etapas del proceso electoral y, por tanto, al incluir una disposición contraria a la Constitución que le da origen, debe hacerse prevalecer esta norma, pues así no se verá comprometida la función electoral.

**(62) c.** Finalmente, en el tercer concepto de invalidez se señala, en esencia, lo siguiente:

**(63)** - Se solicita la invalidez del decreto por el que se modifican diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, de tres de septiembre

de dos mil doce, pues su publicación se contrapone a los plazos establecidos en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución General de la República, al haberse emitido dentro del plazo de noventa días previos al inicio del proceso electoral en el que van a aplicarse, durante el cual se proscribe realizar modificaciones sustanciales a las normas electorales respectivas;

**(64)** - Lo anterior, toda vez que las elecciones en la entidad se realizarán en julio de dos mil trece; conforme a la Constitución del Estado, el proceso se inicia en la segunda semana de noviembre de dos mil doce, por lo que el último día para publicar la reforma era el diecinueve de agosto de dos mil doce y, sin embargo, la modificación se hizo el tres de septiembre de esta anualidad, esto es, setenta y cinco días antes del inicio del proceso, lo que evidencia la inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos, y

**(65)** No es obstáculo para sostener dicha afirmación que no se haya modificado todo el ordenamiento, pues los preceptos deben ser entendidos de esta forma, tal como lo sostuvo la Corte en las acciones de inconstitucionalidad 53/2006 y 87/2007, máxime porque se trata de cambios fundamentales, al estar relacionados con la fecha de inicio del proceso electoral, lo que altera los plazos para realizar los preparativos de la elección, tanto por parte de las autoridades, como de los partidos políticos.

**(66) IV. Conceptos de invalidez de la Procuradora General de la República.** En la demanda de mérito, se hacen

valer tres conceptos de invalidez en los que se sostiene, sustancialmente, lo siguiente:

**(67) a.** Dentro del primero:

**(68)** - Los artículos 79, segundo párrafo; 114, primer párrafo; 186 y 189 del decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla violan el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente, el principio de certeza electoral, pues establecen que el proceso electoral, y la etapa de preparación de las elecciones en la Entidad Federativa referida, comenzarán en la primera semana de febrero;

**(69)** - Lo anterior, por sí solo, no representa ninguna vulneración a la Constitución Federal, en la lógica de que las legislaturas estatales pueden, válidamente, establecer los plazos a los que deberán ajustarse los actores políticos; no obstante, no puede pasar inadvertido que, en relación con esta modificación, no se consideró el plazo previsto en la Constitución local, conforme a la cual, el proceso comenzará con la primera reunión que el Consejo General del instituto electoral del Estado realice en la segunda semana de noviembre del año anterior a la etapa de la jornada electoral;

**(70)** - Lo señalado demuestra la vulneración al principio de certeza, pues los actores políticos no sabrán con exactitud cuándo será el inicio del proceso electoral, por la incongruencia

apuntada, que genera falta de claridad y seguridad, en relación con la fecha de inicio del proceso electoral en la entidad, lo que hace inconcusa la violación a lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Ley Fundamental, y

**(71)** - En estas condiciones, debe declararse la invalidez de los artículos 79, segundo párrafo; 114, primer párrafo; 186, y 189 del decreto combatido.

**(72) b.** En su segundo concepto de invalidez, afirma lo siguiente:

**(73)** - El decreto combatido violenta lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución, porque se realizaron modificaciones legales fundamentales fuera del plazo previsto en la Norma Fundamental al efecto;

**(74)** – Esto es así, porque fue publicado el tres de septiembre de dos mil doce, y su objeto era modificar los plazos para que: los partidos políticos nacionales se acrediten ante el Consejo General; este órgano convoque a los grupos de ciudadanos que pretendan participar en los procesos electorales, a fin de que puedan obtener su registro como partido político estatal; se reúna para declarar el inicio del proceso electoral; designe a los integrantes de los consejos distritales, e inicie el proceso electoral ordinario con su primera sesión;

**(75)** - Antes de la aprobación de las reformas combatidas, el proceso electoral comenzaba la segunda semana de noviembre el



año anterior a que se realizara la jornada electoral y, por tanto, si ésta tendrá verificativo el siete de julio de dos mil trece, el proceso debe iniciar entre el doce y el dieciséis de julio de dos mil doce, por tanto, tomando la primera fecha como base, cualquier reforma en la materia debió publicarse hasta antes del catorce de agosto de este año, y al haberse realizado el tres de septiembre, es incuestionable que debe declararse inválida;

**(76)** - Lo anterior, sobre todo, por tratarse de modificaciones fundamentales para el proceso electoral, al contener disposiciones que recogen los principios rectores en la materia, y que resultan medulares para el proceso electoral en la entidad, al regular, entre otros aspectos, asuntos relacionados con la modificación del inicio del proceso electoral; la acreditación de los partidos políticos nacionales; la obtención del registro de los estatales, y la designación de los integrantes de los consejos distritales, y

**(77)** - Por tanto, es claro que el decreto impugnado es inconstitucional, pues afecta el proceso electoral y, pese a ello, fue publicado dentro del plazo en el que no era constitucionalmente posible realizar modificaciones a la norma.

**(78) c.** Finalmente, en el tercer concepto de invalidez, se señala, sustancialmente, que:

**(79)** - El decreto combatido vulnera los artículos 16 y 133 de la Carta Magna, porque el Poder Legislativo de la entidad actuó fuera de su esfera competencial, pues lo publicó sin la oportunidad debida, lo que evidencia que se extralimitó en sus

atribuciones, y al vulnerar uno de los principios consagrados en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Ley Fundamental, rompió con la supremacía constitucional, ya que la norma impugnada pretende ubicarse por encima de la Constitución.

**(80) V. Informe del Poder Legislativo.** Mediante escrito de once de octubre de dos mil doce<sup>10</sup>, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el mismo día, el Director General de Asuntos Jurídicos, de Estudios, y de Proyectos Legislativos del Congreso de Puebla, rindió informe dentro de la acción de inconstitucionalidad 48/2012, en el que sostiene, sustancialmente, las siguientes consideraciones:

**(81)** - Previo a contestar los planteamientos del accionante, se señala que la impugnación resulta infundada e inatendible, porque el artículo transitorio sólo establece la fecha en que entrará en vigor el decreto impugnado lo que, por sí mismo, no conculca ninguno de los preceptos constitucionales que se señalaron como violados;

**(82)** - En el caso, no se viola el principio de supremacía constitucional, pues el Estado goza de libertad para legislar en relación con los procesos electorales pues, en su régimen interior, pueden establecer los lineamientos y el tiempo en que podrá iniciar el proceso, aspecto que fue reformado en la entidad, en estricto apego a lo establecido por el artículo 105 de la Ley Fundamental, siendo irrelevante si la modificación es fundamental o no, porque no impacta en el proceso electoral que comenzará

---

<sup>10</sup> Agregado en las fojas trescientos cuarenta y nueve, a trescientos noventa y uno del expediente.

en noviembre, ya que se reformó el artículo Primero Transitorio del decreto impugnado y, con dicha modificación, se brindó certeza en cuanto a la aplicación de la reforma, al precisar en cuál proceso será observable (el posterior al inmediato), por lo que la modificación resulta válida;

**(83)** - El primer concepto de invalidez es inoperante, al argumentar que el proceso inició y concluyó el mismo día, pues aun cuando hayan existido vicios en él, estos se subsanan si se atiende a la sesión del Pleno del Congreso, en particular, a la discusión y votación del proceso legislativo;

**(84)** - Es inexistente cualquier violación trascendente al proceso legislativo, pues la propuesta de reforma fue analizada y aprobada por el Pleno del Congreso del Estado y, por tanto, su determinación no puede verse alterada por irregularidades de carácter secundario;

**(85)** - El tres de septiembre de dos mil doce, el Pleno del Congreso de Puebla tuvo a bien aprobar el decreto legislativo impugnado, observándose, irrestrictamente, las distintas fases del proceso legislativo que establece la normativa estatal aplicable, como se acredita con las pruebas que se anexan al informe;

**(86)** - Es infundado lo dicho en torno a que se dispensó el estudio y análisis de las tres iniciativas que dieron origen al decreto impugnado, porque la legislación aplicable al caso permite advertir que no está permitida esta figura en relación con las iniciativas turnadas a cualquiera de las comisiones que

integran el Poder Legislativo de la entidad que, por tanto, desarrolló el procedimiento respectivo en los términos establecidos para ello, por lo que no existe la supuesta vulneración a la que alude el actor;

**(87)** - En cuanto hace al segundo concepto de invalidez, la reforma a los artículos combatidos no puede ser impugnada por la supuesta contradicción con diversas disposiciones de la Constitución local, y del propio código impugnado, pues este medio impugnativo sólo es procedente para combatir la falta de adecuación entre normas, en este caso, estatales, y la Constitución General de la República, lo que evidencia la improcedencia del concepto de invalidez que se analiza pues, se insiste, los términos en que se plantea la supuesta contradicción, no pueden ser resueltos a través de este medio de control de constitucionalidad;

**(88)** - El tercer concepto de invalidez debe ser considerado inoperante, pues la reforma impugnada no se contrapone, en forma alguna, a la Constitución General de la República, porque entre el tres de septiembre de dos mil doce, y febrero de dos mil trece se excede el plazo establecido en el artículo 105 constitucional, lo que evidencia que no hay contravención alguna a la Ley Fundamental.

**(89)** Conviene señalar que dentro de la acción de inconstitucionalidad 52/2012, el Congreso del Estado de Puebla rindió su informe mediante escrito de veinticuatro de octubre de

dos mil doce<sup>11</sup>, recibido en este Alto Tribunal al día siguiente, suscrito por la misma persona que firmó el diverso informe al que se hizo referencia con anterioridad y que, en lo sustancial, aun con sus particularidades, se propone en términos muy similares al que ha sido referido con antelación.

**(90)** Lo anterior se entiende lógico, atento a que, como se desprende de la relatoría desarrollada previamente en la presente ejecutoria, las demandas que dieron origen a las acciones de inconstitucionalidad que ahora se atienden, contienen planteamientos comunes.

**(91)** En este tenor, se considera que, para evitar repeticiones estériles, en el caso, es innecesario relacionar el contenido del informe de referencia, esto es, el rendido por el Poder Legislativo del Estado de Puebla, dentro de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Procuradora General de la República.

**(92) VI. Informe del Poder Ejecutivo.** Por su parte, mediante escrito recibido en este órgano jurisdiccional el quince de octubre de dos mil doce<sup>12</sup>, el Secretario de Servicios Legales y Defensoría Pública del Gobierno del Estado de Puebla, rindió informe dentro de la acción de inconstitucionalidad 48/2012, al tenor de los siguientes razonamientos medulares:

**(93)** - La reforma combatida respeta los principios rectores de la función electoral, en especial el de certeza, pues que el

---

<sup>11</sup> Visible en la fojas seiscientos cuarenta y uno, a seiscientos ochenta y siete del expediente.

<sup>12</sup> Consultable en las fojas quinientos sesenta y nueve, a seiscientos veintidós de los autos.

proceso se celebre en forma compacta y eficiente, da mayor certeza, e impacta de manera más razonable a la sociedad, al evitar el desinterés que generan los largos tiempos de exposición de la información relacionada con las elecciones;

**(94)** - Los estados gozan de libertad para legislar, en su régimen interior, lo relativo a cuándo debe iniciar, y cuánto debe durar un proceso electoral, sin que esto implique que no puedan modificarse dichos plazos, por tanto, el Congreso de Puebla realizó, válidamente, diversas reformas al código electoral del Estado que consistieron, sustancialmente, en fijar el inicio del proceso electoral, sin que sea relevante si se trata de cambios sustanciales o no, porque no impactan en el proceso que iniciará la segunda semana de noviembre de dos mil doce;

**(95)** - Esto es así, ya que el once de octubre de dos mil doce se reformó el artículo Primero Transitorio del decreto combatido, con la finalidad de establecer, con absoluta certeza, que los cambios realizados tendrían aplicación en el proceso posterior al de este año, con lo que se evidencia que las normas impugnadas se expidieron con la oportunidad debida;

**(96)** - Atento a lo anterior, se estima que el primer concepto de violación, relativo a que se violentó el proceso legislativo, deja de tener sentido si la norma es sustancialmente constitucional, máxime si se toma en cuenta que la reforma fue expedida oportunamente, y que ahora mismo no existe incongruencia con la Constitución local (en caso de que este argumento pudiera ser verificable en la acción de inconstitucionalidad);

**(97)** - Por otra parte, aun cuando hubieran acaecido las presuntas irregularidades del procedimiento a las que se alude, a nada llevaría reponerlo, pues no habría un cambio sustancial en la voluntad parlamentaria, ya que se garantizó la participación efectiva de las mayorías y las minorías al escuchar sus opiniones; la votación fue precedida por una deliberación; tanto en comisiones como en el Pleno se contó con el quórum requerido; se otorgó igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes o ideas, y la decisión se tomó por votación mayoritaria, lo que acredita que no se actualizó ninguna violación al procedimiento legislativo, pues se cumplieron los principios democráticos, principalmente, el de deliberación pública;

**(98)** - En este sentido, la circunstancia de que en un solo día se haya llevado a cabo el proceso legislativo para emitir el decreto reclamado, no implica vulneración alguna a las garantías del debido proceso y legalidad, pues el órgano legislativo tuvo suficiente tiempo para conocer dicha iniciativa y realizar un debate sobre ella, en el que participaron las minorías y, por tanto, debe concluirse que el acto controvertido resulta válido;

**(99)** - Por otro lado, no es aplicable al caso la acción de inconstitucionalidad 26/2012, y su acumulada, pues en ella no se resolvió sobre la contradicción entre una Constitución local y una ley secundaria, sino que se declaró la invalidez de diversas normas contrarias al artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Ley Fundamental, y esto resulta relevante, porque no puede declararse la inconstitucionalidad de una norma por ser contraria

a la Constitución local pues, en este medio impugnativo, el análisis se realiza frente a la Ley Fundamental, dada la supremacía constitucional, pues incluso la Ley Suprema de un Estado debe respetar la Carta Magna, al tratarse de una norma general;

**(100)** - Adicionalmente, debe tenerse presente que no existe la contradicción a la que alude el accionante, porque no se oponen los operadores deónticos que rigen a las normas y, además, porque el decreto impugnado se reformó para ser inaplicable en este proceso, de suerte que hay plena certeza sobre el particular y, en consecuencia, aun cuando la fecha prevista en la Constitución local fuere inconsistente con la establecida en el acto combatido, la irregularidad no es entre dos normas válidas porque, en este momento, la Constitución lo es, pero no así el decreto, que es expresamente inaplicable, y

**(101)** – También debe tenerse en cuenta, que la Constitución del Estado no tiene como función fijar la fecha de inicio del proceso electoral, ya que esto no es materia constitucional, tanto así, que dicha cuestión puede estar prevista en una ley secundaria, y podría estarlo, incluso, en un reglamento y, además, no debe soslayarse que la afirmación contenida en esta norma no tiene por objeto fijar cuándo comienza el proceso, al tratarse de una mera reminiscencia de la época en que los órganos electorales no eran permanentes.



**(102)** Por otro lado, mediante escrito de veinticinco de octubre de dos mil doce<sup>13</sup>, el mismo funcionario aludido previamente rindió el informe correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 52/2012, en el que, con sus particularidades y en lo sustancial, defendió las mismas razones expresadas con antelación y, en esta lógica, para evitar repeticiones innecesarias, no serán relacionadas en este apartado.

**(103) VII. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** Al rendir la opinión que se le solicitó en relación con la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Acción Nacional<sup>14</sup>, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación manifestó, esencialmente, lo siguiente:

**(104)** - No se emite opinión en relación con el primer concepto de invalidez, pues al estar relacionado con la impugnación del procedimiento legislativo del decreto combatido, rebasa el ámbito de su competencia especializada en la materia electiva;

**(105)** - Por cuanto hace al segundo concepto de invalidez, relativo a que se viola el principio de certeza con el retraso del proceso electoral, se estima lo siguiente:

**(106)** El legislador ordinario del Estado de Puebla estimó idóneo implementar diversas disposiciones normativas en el código comicial local, a efecto de retrasar el inicio del proceso

---

<sup>13</sup> Visible en las fojas novecientos noventa y seis, a mil veinticuatro del expediente.

<sup>14</sup> Agregada en las fojas trescientos cuarenta, a trescientos cuarenta y ocho de los autos.

electoral, y lograr una mayor concisión en los plazos o etapas que lo conforman, con la finalidad válida de reducir la duración del proceso, orientando su perspectiva en un objetivo de eficiencia;

**(107)** Al emitir el decreto cuya inconstitucionalidad se impugna, el Poder Legislativo de Puebla actuó en ejercicio de la libre configuración legal que le corresponde, en términos de lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Ley Fundamental, que sólo acota dicha potestad a que los órganos legislativos respeten los principios rectores del proceso electoral;

**(108)** El marco constitucional y legal en el Estado de Puebla no determina un esquema rígido en el que los plazos y condiciones que norman los procesos electorales deban ser diseñados de manera exclusiva por el poder reformador de la Constitución, motivo por el cual es válido concluir que esa facultad puede ser ejercida mediante proceso legislativo ordinario;

**(109)** En estas condiciones, no se advierte que la modificación legal cuestionada implique algún vicio de inconstitucionalidad en sí misma, esto es, el contenido de los preceptos combatidos no revelan que, de suyo, transgredan el orden constitucional;

**(110)** Con independencia de lo anterior, la Sala Superior ha sostenido, de manera reiterada, que en su ejercicio jurisdiccional debe tutelar el respeto a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

**(111)** El principio de certeza se traduce, esencialmente, en que todos los participantes del proceso electoral conozcan, previamente, con claridad y seguridad, las reglas a que están sometidas las autoridades electorales;

**(112)** Si se parte de la premisa de que se considera que los artículos objeto de modificación son acordes con el orden constitucional, lo conducente es analizar si su implementación genera, o puede generar, un ámbito normativo que trastoque el principio de certeza electoral;

**(113)** Sobre el particular, y atento a los aspectos que fueron objeto de modificación, precisando cuál era su estado previo a la reforma, y qué modificaciones fueron incorporadas con el nuevo marco normativo, se observa que las adiciones legales cuestionadas generan un marco normativo que no fue objeto de armonización integral con otros preceptos del código comicial y de la Constitución, lo que no resulta idóneo para asegurar que en la operatividad de las disposiciones jurídicas se cumpla con el principio aludido;

**(114)** Lo anterior, porque la norma legal señala una fecha para el inicio del proceso electoral, y la Constitución del Estado precisa una anterior, además de que una de las etapas sustanciales del aludido proceso, como es la insaculación para la selección de ciudadanos que fungirán como funcionarios de casilla, se desarrollará en un momento previo al inicio del proceso electoral, aspectos que, se estima, también deben ser considerados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y

**(115)** Determinado lo anterior, se considera que la abreviación de los plazos que efectúa la reforma (un mes para la designación de los consejeros distritales) no puede considerarse inconstitucional en sí misma, porque el marco normativo que prevalece actualmente, con motivo de la reforma legal, contempla todas las etapas previstas en la ley para asegurar que la designación de los consejeros distritales se realice de conformidad con los principios de legalidad, independencia, objetividad, certeza e imparcialidad, pues se prevé la emisión de una convocatoria; el establecimiento de un método de selección de los interesados; la integración de una lista de candidatos, y la designación de los consejeros, todo en plazos más cortos, pero que no por ello trastocan el principio de certeza.

**(116)** - En relación con el tercer concepto de invalidez, consistente en que no se atendió el plazo establecido en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución, no se emite opinión, pues el accionante sólo cuestiona la temporalidad de la emisión, lo que se relaciona estrechamente con el procedimiento legislativo de creación de la norma jurídica, aspecto que no requiere de una opinión especializada de la Sala Superior.

**(117)** Por su parte, en la opinión rendida dentro de la acción de inconstitucionalidad 52/2009<sup>15</sup>, el órgano jurisdiccional de referencia no emitió opinión en relación con los conceptos de invalidez segundo y tercero del escrito de demanda que presentó

---

<sup>15</sup> Visible en la fojas seiscientos treinta y cinco, a seiscientos treinta y nueve del expediente.

la Procuradora General de la República, vinculados con que el decreto impugnado fue publicado dentro del plazo de prohibición previsto en la Ley Fundamental, y que se transgredieron las previsiones contenidas en los artículos 16 y 133 de la Carta Magna, respectivamente, al estimar, en esencia, que estos planteamientos no requerían una opinión especializada por rebasar el ámbito de la materia electoral, de su competencia.

**(118)** En relación con el primer concepto de invalidez incluido en el escrito inicial de referencia, relativo a que el acto combatido violentó el principio de certeza, al existir contradicción entre las disposiciones que fueron objeto de reforma, y la Constitución del Estado, insistió en los argumentos que sostuvo al contestar la diversa acción de inconstitucionalidad 48/2012, que fueron desarrollados en párrafos y, por tanto, en obvio de innecesarias repeticiones, no serán incluidos, nuevamente, en este espacio.

**(119) VIII. Pedimento y cierre de instrucción.** Mediante oficio **PGR/981/2012**, de tres de noviembre de dos mil doce, la Procuradora General de la República presentó pedimento<sup>16</sup> en el caso, en el sentido medular de solicitar que se declarara la inconstitucionalidad del decreto combatido.

**(120)** Tramitado el procedimiento respectivo, mediante acuerdo de seis de noviembre de dos mil doce<sup>17</sup>, el Ministro Instructor determinó cerrar la instrucción del presente asunto, con lo que los autos quedaron en estado de resolución.

---

<sup>16</sup> Agregado en las fojas novecientos veintinueve, a novecientos setenta y ocho del expediente.

<sup>17</sup> Visible en la foja mil treinta y dos del toca.

## CONSIDERANDO

**(121) PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerce jurisdicción, y el Tribunal Pleno es legalmente competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, incisos c) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

**(122)** Lo anterior, toda vez que los accionantes plantean la posible contradicción entre lo establecido en los diversos artículos reformados mediante el decreto combatido, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**(123) SEGUNDO. Oportunidad.** Las demandas que dieron origen a la acción de inconstitucionalidad que se analiza fueron presentadas dentro del plazo legal previsto al efecto, como se evidencia con las consideraciones que se desarrollan a continuación.

**(124)** 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<sup>18</sup> dispone, en esencia, que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta

---

<sup>18</sup> **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.

días contados a partir del siguiente a aquel en que se haya publicado la ley o tratado impugnados en el medio oficial correspondiente, y precisa que, en materia electoral, para el cómputo respectivo, deberá tenerse en cuenta que todos los días y horas son hábiles.

**(125)** En el caso, los accionantes combaten el decreto por el que se reforman diversos preceptos del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, que fue publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa en cita el tres de septiembre de dos mil doce, como se desprende de la copia certificada que de dicho medio de difusión obra agregado en autos<sup>19</sup>.

**(126)** En esta lógica, el término para promover el presente medio de control de constitucionalidad transcurrió entre el cuatro de septiembre, y el tres de octubre, ambos de dos mil doce.

**(127)** Ahora bien, como ha sido señalado con anterioridad en el cuerpo de la presente ejecutoria<sup>20</sup>, la demanda promovida por el Partido Acción Nacional fue recibida el veinticinco de septiembre de dos mil doce, mientras que la de la Procuradora General de la República llegó a este Alto Tribunal el tres de octubre del mismo año, esto es, en ambos casos, dentro del término legal conferido al efecto.

**(128)** En virtud de lo anterior, es inconcuso que, como se adelantó, las acciones de inconstitucionalidad que se atienden

---

<sup>19</sup> En las fojas ochocientos treinta y cuatro, a ochocientos treinta y seis.

<sup>20</sup> Ver párrafos uno y siete, en el apartado de "Resultandos".

fueron recibidas oportunamente y, por tanto, lo conducente es tener por satisfecho este requisito de procedencia.

**(129) TERCERO. Legitimación.** En el caso, las acciones de inconstitucionalidad que se analizan fueron promovidas por sujetos legitimados para ello, como se evidencia a continuación.

**(130)** En lo que interesa, el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>21</sup> dispone, sustancialmente, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales federales o locales.

**(131)** En consonancia con la disposición anterior, el artículo 62, último párrafo, de la ley reglamentaria<sup>22</sup> del precepto constitucional aludido establece que se considerarán parte demandante en las acciones promovidas contra leyes electorales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales, cuando corresponda.

---

<sup>21</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala 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 Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro;...

<sup>22</sup> **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.



(132) De los preceptos aludidos es posible desprender que los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral podrán promover acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales federales o locales, por conducto de sus dirigencias nacionales, para lo cual deben observar que:

(133) *I.* El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;

(134) *II.* El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso);

(135) *III.* Quien suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello, y

(136) *IV.* Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

(137) Precisado lo anterior, debe recordarse que, en el caso, la demanda correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 48/2012 fue promovida por **Gustavo Enrique Madero Muñoz**, quien se ostenta como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional y, para acreditar su personería, aporta el original de las certificaciones emitidas por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral en las que se hace constar que, efectivamente, está registrado con el carácter con el que comparece<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> A efecto de corroborar lo anterior, pueden consultarse las constancias agregadas en las fojas setenta y siete, y doscientos ochenta y tres, a doscientos ochenta y cinco de autos.

(138) Adicionalmente, aportó las certificaciones originales expedidas por el funcionario referido en el párrafo anterior, en las que se hace constar que el Partido Acción Nacional cuenta con registro como partido político nacional, ante la autoridad administrativa electoral federal<sup>24</sup>.

(139) Sentado lo anterior, debe tenerse presente que los Estatutos Generales del instituto político referido, cuya copia certificada obra agregada en el expediente<sup>25</sup>, dentro de sus artículos 67, fracción I<sup>26</sup>, en relación con el diverso dispositivo número 64, fracción I<sup>27</sup>, establecen que el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional cuenta con facultades para representar, legalmente, al Partido Acción Nacional.

(140) Finalmente, debe señalarse que las normas impugnadas son de carácter electoral, no sólo porque se trata de preceptos que forman parte del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, sino porque su contenido se encuentra vinculado con el establecimiento de

---

<sup>24</sup> Fojas setenta y cinco, y doscientos ochenta y seis de autos.

<sup>25</sup> En las fojas doscientos ochenta y siete, a trescientos veintinueve.

<sup>26</sup> **Artículo 67.** El Presidente de Acción Nacional lo será también del Comité Ejecutivo Nacional, de la Asamblea Nacional, de la Convención Nacional y del Consejo Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes:

I. Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere la fracción I del artículo 64 de estos Estatutos. Cuando el Presidente Nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del Partido el Secretario General;...

<sup>27</sup> **Artículo 64.** Son facultades y deberes de Comité Ejecutivo Nacional:

I. Ejercer por medio de su Presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley Federal del Trabajo.

En consecuencia, el Presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la Ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, así como lo relativos de la legislación electoral vigente;...

reglas de operatividad para realizar las elecciones en la entidad, toda vez que se refieren a los siguientes temas:

**(141)** – La fecha de inicio del proceso electoral, y de la etapa de preparación de las elecciones (artículos 79, 186 y 189);

**(142)** – Cuándo deben acreditar, ante el Consejo General de la autoridad electoral del Estado, diversos requisitos los partidos políticos nacionales (artículo 31);

**(143)** – En qué fecha deben acudir ante la autoridad electoral local los grupos de ciudadanos que pretendan participar en el proceso electoral, a fin de que puedan obtener su registro como partidos políticos (artículo 32);

**(144)** – Cuándo se designará a los integrantes de los consejos distritales, y en qué fecha sesionarán para dar inicio a sus actividades (artículos 114 y 117), y

**(145)** – El momento en que los partidos políticos deberán presentar y obtener el registro de su plataforma electoral ante el Consejo General del instituto electoral local.

**(146)** Así las cosas, es posible concluir que, en el caso, el promovente de la acción de inconstitucionalidad 48/2012 se encuentra legitimado para intentar el presente medio de control constitucional pues, atento a las consideraciones desarrolladas, satisface los extremos previstos en la normativa aplicable al efecto.

(147) A la misma conclusión debe arribarse respecto de la acción de inconstitucionalidad suscrita por la Procuradora General de la República, conforme a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

(148) El artículo 105 constitucional, previamente aludido, dentro del inciso c) de su fracción II<sup>28</sup> dispone, en esencia, que la Procuradora General de la República puede iniciar acciones de inconstitucionalidad contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

(149) El escrito inicial de demanda de la acción de inconstitucionalidad 52/2012 fue firmado por la funcionaria referida quien, para acreditar su personería, acompaña copia certificada del nombramiento que, para desempeñar dicho cargo, expidió a su favor el Presidente de la República, y dentro de sus conceptos de invalidez formula una serie de argumentos encaminados a rebatir la regularidad constitucional de diversos preceptos contenidos en un ordenamiento legal del Estado de Puebla, concretamente, el Código de Instituciones y Procesos Electorales de la entidad.

---

<sup>28</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala 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:

...

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;...

**(150)** En esta lógica, es inconcuso que, también en este caso, la promovente cuenta con legitimación activa para promover la acción de inconstitucionalidad intentada y, consecuentemente, debe tenerse por satisfecho dicho requisito.

**(151)** No es óbice a la anterior conclusión, la causal de improcedencia que, sobre el particular, hizo valer el representante del Poder Ejecutivo de la entidad al rendir su informe dentro del medio impugnativo en comento, en el que señala, en esencia, que la promovente carece de personería para intentar el medio de control constitucional que se analiza, pues exhibió copia certificada de la certificación de su nombramiento, que fue expedida por un Notario Público, sin tener competencia para ello, pues sólo está facultado para hacerlo respecto de los documentos que obren en sus archivos, y no para autenticar este tipo de documentos.

**(152)** El argumento señalado debe desestimarse.

**(153)** Para sostener esta afirmación, debe destacarse, en primer lugar que, dentro del planteamiento señalado, en modo alguno se sostiene que la copia certificada con base en la cual se expidió la certificación combatida, no obre en los archivos de la Procuraduría General de la República y, por tanto, en principio, válidamente podría ser certificada por el funcionario referido, pues el precepto al que se alude para sostener dicha afirmación<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> **Artículo 12.** Son facultades genéricas de los titulares de las unidades administrativas y de los órganos desconcentrados previstos en el artículo 3 del presente Reglamento, las siguientes:

...

XIV. Expedir copias certificadas de los documentos materia de su competencia que obren en sus archivos, de conformidad con las disposiciones aplicables;...

no distingue entre documentos originales y copias, por lo que la distinción que propone el representante del Ejecutivo estatal carece de base legal.

**(154)** Ahora bien, toda vez que el representante del Gobernador de Puebla no combate las facultades del funcionario que expide la certificación, en sí mismas, esto es, no señala que quien expida la certificación carezca de atribuciones para hacerlo, sino que repara en relación con el tipo de documento del que dio fe, argumento que fue desestimado previamente, debe tenerse presente que el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en la especie, conforme lo dispone el artículo 1 de la ley reglamentaria de la materia<sup>30</sup>, en lo que interesa, establece que los documentos expedidos por los funcionarios en el ejercicio de sus competencias, deben reputarse como públicos<sup>31</sup> y harán fe en el juicio<sup>32</sup>.

**(155)** En esta lógica, es posible arribar a la conclusión de que la copia certificada referida acredita la existencia de la certificación emitida por el Notario Público que, al no estar combatida, debe tenerse como válida, por lo que, consecuentemente, es posible determinar la existencia del

---

<sup>30</sup> **Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

<sup>31</sup> **Artículo 129.** Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones. La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes.

<sup>32</sup> **Artículo 130.** Los documentos públicos expedidos por autoridades de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y Territorios o de los Municipios, harán fe en el juicio, sin necesidad de legalización.

documento exhibido por la promovente para acreditar su personería.

**(156)** La conclusión anterior se corrobora si se tiene presente, además de lo anterior, que el artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia<sup>33</sup> dispone que se presumirá que quien comparece cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo que existiera prueba en contrario, lo que no ocurre en el caso, pues el representante del Titular del Ejecutivo de Puebla no aporta elemento alguno para acreditar que la accionante no desempeña el cargo con el que se ostenta y, por tanto, que carece de personería para incoar el presente medio de control constitucional.

**(157)** Finalmente, para robustecer la conclusión a la que se ha arribado, debe señalarse que es un hecho público, notorio e incontrovertible, que **Maricela Morales Ibáñez** ocupaba el cargo de Procuradora General de la República al momento en que se promovió la presente acción de inconstitucionalidad y, por ende, en términos del precepto y las consideraciones referidas con anterioridad, contaba con legitimación y personería para presentar la acción de inconstitucionalidad que promovió.

**(158)** Por tanto, como se adelantó, debe desestimarse el argumento que, al respecto, hizo valer el representante del Poder

---

<sup>33</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario...

El precepto referido es aplicable en las acciones de inconstitucionalidad, atento a lo establecido en el artículo 59 del propio ordenamiento invocado, que dispone lo siguiente:

**Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

Ejecutivo del Estado de Puebla y, consecuentemente, lo conducente es concluir que la Procuradora General de la República cuenta con legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad que promovió.

**(159) CUARTO. Causas de improcedencia y sobreseimiento.** Adicionalmente a la causal de improcedencia que se atendió en el apartado anterior, dentro de los informes que rindió el Congreso del Estado de Puebla en relación con los medios impugnativos que se analizan, se advierte que, de manera común, señaló lo siguiente:

**(160) a.** En el caso, se actualiza la causal de improcedencia consistente en la cesación de efectos de la norma combatida, que perdió su vigencia con motivo de un nuevo acto legislativo, ya que el once de octubre de dos mil doce se reformó el artículo Primero Transitorio del decreto combatido, y se dispuso que la reforma combatida no aplicaría para el proceso electoral de noviembre de dos mil doce, con lo que se brinda certeza en la aplicación de los cambios normativos, pues aun cuando se mantienen los mismos razonamientos y consideraciones del publicado el tres de septiembre de dos mil doce, se sabe que aplicará para el proceso electoral posterior al inmediato, lo que evidencia que el plazo para realizar reformas electorales fue plenamente respetado.

**(161) b.** Los accionantes reclaman, en general, la reforma de diversas disposiciones del código electoral del Estado, sin que se advierta que hayan formulado concepto de invalidez alguno contra el decreto, a pesar de que lo señalan como acto



impugnado, y que su transitorio establece que entraría en vigor el día de su publicación; por tanto, ante tal omisión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede pronunciarse respecto de la pretendida transgresión a los preceptos constitucionales, máxime que no se está en el caso de suplir las deficiencias de la queja, por tratarse de un medio impugnativo de naturaleza electoral;

**(162) c.** Debe tenerse presente que las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral sólo proceden en el caso de que existan modificaciones fundamentales que afecten el proceso y, en el caso, sólo se reformaron artículos del código estatal electoral que modifican la fecha de inicio del proceso comicial respectivo.

**(163)** Adicionalmente, al rendir el informe correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 48/2012, específicamente, dentro de la contestación del primer concepto de invalidez, el Poder Legislativo del Estado de Puebla señaló, esencialmente, que era inexistente cualquier violación trascendente al proceso legislativo, pues la propuesta de reforma fue analizada y aprobada por el Pleno del Congreso del Estado, cuya determinación no puede verse alterada por irregularidades de carácter secundario, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria, en relación con el 61, fracción III, del propio ordenamiento y, por tanto, debe sobreseerse, con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los diversos numerales 59 y 65 de la normativa en cita.

**(164)** Por su parte, el Gobierno del Estado se pronunció también en torno a la acreditación de la causal consistente en la cesación de efectos, en los escritos recibidos en este Alto Tribunal los días quince de noviembre de dos mil doce<sup>34</sup>, y cuatro de enero de dos mil trece<sup>35</sup>, en los que informa, sustancial y respectivamente, sobre el inicio del proceso electoral en la entidad, así como la reforma del artículo 252 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado;

**(165)** Establecido lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que deben desestimarse los argumentos del Congreso del Estado sintetizados en los apartados “a.” y “c.” recién reseñados, toda vez que involucran argumentos relacionados con el fondo del asunto que, por tanto, no pueden ser atendidos en este momento.

**(166)** En efecto, de la relatoría de los escritos de demanda que ha quedado inserta, previamente, en la presente ejecutoria, es dable desprender que, dentro de los conceptos de invalidez que hacen valer los accionantes, ambos señalan que la normativa impugnada resulta inconstitucional, al haberse publicado dentro del plazo de prohibición al que se alude en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución General de la República, que es del tenor literal siguiente:

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

---

<sup>34</sup> Visible en las fojas mil ciento treinta y cinco, y mil ciento treinta y seis de la consulta.

<sup>35</sup> Agregado en las páginas mil ciento noventa y cinco, y mil ciento noventa y seis del expediente.

...

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...

**(167)** Lo anterior puede corroborarse con la lectura del tercer concepto de invalidez incluido en la demanda del Partido Acción Nacional, y el segundo del escrito inicial presentado por la Procuradora General de la República, de los que se desprende que los accionantes se quejan, precisamente, de que dentro del periodo de prohibición establecido en la Ley Fundamental, se realizaron modificaciones fundamentales a los preceptos impugnados.

**(168)** Por su parte, los planteamientos de improcedencia señalados, descansan en que se reformó el artículo Primero Transitorio del decreto controvertido, a efecto de precisar el proceso durante el cual sería aplicada la normativa reformada y, de esta forma, se cumplió con la previsión constitucional que los accionantes estiman vulnerada.

**(169)** Así las cosas, es claro que los argumentos de improcedencia que se analizan están vinculados con el fondo del asunto y, por tanto, deben desestimarse.

**(170)** Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia que se cita a continuación:

**“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 inobjetables, 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.”<sup>36</sup>

**(171)** Las consideraciones anteriores son igualmente aplicables al primer planteamiento de improcedencia que hace valer el Gobierno del Estado, en el que afirma, sustancialmente, que han cesado los efectos del acto combatido, en tanto que el proceso electoral inició en la fecha prevista antes de la reforma impugnada, pues en dicho argumento subyacen las razones que han sido analizadas y desestimadas con anterioridad.

**(172)** A la misma conclusión alcanzada previamente, debe arribarse en relación con lo dicho por el Congreso estatal dentro de la acción 48/2012, en cuanto a que debía sobreseerse porque no existió ninguna violación trascendente al proceso legislativo, y la reforma del Pleno del Congreso no podía verse alterada por irregularidades de carácter secundario, pues este argumento de improcedencia está vinculado con el primer concepto de invalidez del Partido Acción Nacional que, sustancialmente, sostuvo que la norma impugnada era inconstitucional, al no haberse respetado el procedimiento legislativo establecido en la legislación estatal aplicable.

**(173)** Por tanto, toda vez que dicho planteamiento está relacionado con el análisis del fondo del presente medio de impugnación, lo conducente es desestimarlo.

---

<sup>36</sup> Tesis 36/2004, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página: 865, número de registro: 181,395.

**(174)** Finalmente, en relación con este tema, debe tenerse como infundado lo dicho por el Gobierno del Estado respecto a que cesaron los efectos del acto reclamado, al haberse modificado el artículo 252 del Código Electoral de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla.

**(175)** Esto es así, atento a que, conforme a la jurisprudencia de este Alto Tribunal<sup>37</sup>, la figura procesal a la que se alude opera cuando la norma general impugnada a través de este medio de control de constitucionalidad ha sido reformada o sustituida por otra, pues para poder analizar una norma en esta vía, es necesario que la transgresión a la Constitución Federal sea objetiva y actual al momento de resolverla.

**(176)** Así, la norma impugnada a través de una acción de inconstitucionalidad debe contravenir la Ley Fundamental durante su vigencia, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una disposición reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica, ni aplicación futura, y la sentencia que llegara a pronunciarse no

---

<sup>37</sup> Tesis 24/2005, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, mayo de dos mil cinco, página 782, número de registro: 178,565, con el rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución."

podría alcanzar un objeto distinto al que se logró con la reforma o sustitución.

**(177)** En el caso, como quedó asentado con antelación, el planteamiento de improcedencia que se analiza, parte de la premisa consistente en que se modificó el artículo 252 de la normativa electoral de la entidad.

**(178)** No obstante, dicho planteamiento no es útil para tener por actualizado el supuesto de improcedencia que se aduce, pues la modificación aludida versa sobre un precepto que no fue reformado a través del decreto impugnado y que, consecuentemente, no es combatido a través de la presente acción de inconstitucionalidad, como se desprende de los elementos probatorios que obran en el expediente.

**(179)** En efecto, dentro del Periódico Oficial del Estado de Puebla, correspondiente al tres de septiembre de dos mil doce, en lo que interesa, es posible desprender que el Decreto combatido reformó los artículos 31, 32, 79, segundo párrafo; 114, primer párrafo; 117, primer párrafo; 186, 189, y 205, segundo párrafo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, sin que se refiera alguna modificación al precepto del que ahora se informa.

**(180)** En este sentido, es inconcuso que, en la especie, no puede actualizarse la causal de improcedencia aludida a partir de dicho dispositivo jurídico y, en todo caso, el argumento que se hace valer en torno a éste, podrá ser tomado en consideración en el análisis de fondo de este asunto.

**(181)** En razón de lo anterior, como se adelantó, lo conducente es declarar infundado el argumento en comentario.

**(182)** Por otra parte, resulta infundado el argumento del Congreso local, marcado con el punto “b.”, previamente sintetizado porque, en oposición a lo afirmado, en el caso, los accionantes sí formulan argumentos directamente dirigidos a combatir el decreto controvertido, como quedó asentado al realizar la relatoría de los escritos de demanda.

**(183)** Esto es así, pues de las consideraciones señaladas puede desprenderse, esencialmente, que de manera común, sostienen que el acto controvertido fue publicado dentro del plazo de prohibición establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que viola el principio de certeza que debe regir en la materia electoral y, además, el Partido Acción Nacional afirma que, en su confección, se violó el procedimiento establecido en la normativa aplicable, mientras que la Procuradora General de la República dice que, al emitirlo y publicarlo, las autoridades señaladas como responsables violaron los artículos 16 y 133 de la Constitución General de la República y, en cada caso, formularon los argumentos que estimaron oportunos para demostrar sus afirmaciones.

**(184)** Respecto de esta última afirmación, debe indicarse que no es el caso reproducir los planteamientos atinentes en este momento pues, se insiste, han sido asentados previamente en

esta ejecutoria, específicamente, dentro de los numerales “III” y “IV” del apartado de “Resultandos”.

**(185)** En consecuencia, no ha lugar a acoger lo argumentado sobre el particular por el Congreso de Puebla pues, como se adelantó, sus alegaciones resultan infundadas.

**(186)** Ahora bien, toda vez que han sido desestimados los planteamientos de improcedencia hechos valer en el caso, y en virtud de que esta instancia jurisdiccional, de oficio, no advierte que se actualice alguno distinto, lo conducente es realizar el análisis de los conceptos de invalidez que hacen valer los accionantes.

**(187) QUINTO. Precisión metodológica.** En los términos desarrollados con anterioridad, debe señalarse que, dentro de su escrito inicial de demanda, el Partido Acción Nacional formula tres conceptos de invalidez en los que, con la finalidad de demostrar la inconstitucionalidad del decreto impugnado, de manera general, plantea los siguientes temas:

**(188)** – Violación al proceso legislativo;

**(189)** – Violación de los principios que rigen en la materia, y

**(190)** – Promulgación del decreto controvertido dentro del periodo de prohibición establecido en el artículo 105 constitucional.



**(191)** Por su parte, la Procuradora General de la República formula, igualmente, tres conceptos de invalidez en los que aduce la inconstitucionalidad del decreto impugnado, con base en los siguientes argumentos medulares:

**(192)** – Violación al principio de certeza electoral;

**(193)** – Modificaciones legales fundamentales fuera del plazo permitido, y

**(194)** – Violación a los artículos 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**(195)** Las consideraciones anteriores evidencian, por un lado, que en ambos escritos de demanda existen planteamientos comunes (violación a los principios constitucionales, y publicación fuera del plazo previsto al efecto), pero también que los argumentos de los accionantes están referidos tanto a cuestiones procesales (inobservancia del procedimiento legislativo) como de fondo, por lo que se estima conveniente precisar el orden en el que serán analizadas las alegaciones respectivas.

**(196)** En este sentido, en la especie, se propone atender, en primer lugar, el argumento relativo a que se violó el procedimiento legislativo; posteriormente, lo sostenido en torno a que la reforma se promulgó fuera del plazo constitucional previsto al efecto, e inmediatamente después, lo planteado en relación a que se violaron los artículos 16 y 133 constitucionales, pues esta alegación se hace depender de la actualización de la anterior y,

por último, si fuera preciso, lo dicho respecto a que el decreto combatido vulnera los principios que rigen en la materia.

(197) Lo anterior, atento a que este Tribunal Pleno ha sostenido que el planteamiento relativo a que la reforma se publicó fuera del plazo legal, entraña una cuestión sustantiva o de fondo<sup>38</sup>, y existen jurisprudencias en el sentido de que, en las acciones de inconstitucionalidad, deben atenderse primero los planteamientos procesales y, en caso de ser necesario, estudiar los vinculados con el fondo<sup>39</sup>, y que cuando en este tipo de medios de control constitucional se planteen conceptos de falta de oportunidad en la expedición de la norma impugnada, y violaciones de fondo, debe privilegiarse el análisis de estas últimas<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> En este sentido se pronunció el Tribunal Pleno, dentro de la acción de inconstitucionalidad 32/2011, resuelta en sesión de ocho de diciembre de dos mil once, por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

<sup>39</sup> Tesis 32/2007, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 776, número de registro: 170,881. El rubro y texto de la tesis son del tenor literal siguiente: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PRIVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes.”.

<sup>40</sup> Tesis 59/2001, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, abril de dos mil uno, página 637, número de registro: 190,049. El rubro y texto del criterio señalado son del tenor siguiente: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. CUANDO SE PLANTEEN EN LA DEMANDA CONCEPTOS DE FALTA DE OPORTUNIDAD EN LA EXPEDICIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA Y VIOLACIONES DE FONDO, DEBE PRIVILEGIARSE EL ANÁLISIS DE ÉSTAS.** Atendiendo a que de conformidad con lo previsto por el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, las resoluciones que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de acciones de inconstitucionalidad que declaren inválidas las normas generales

**(198)** Así las cosas, se considera relevante analizar los conceptos de invalidez en el orden propuesto con antelación, en la lógica de que si se estimara fundado alguno de ellos, el estudio de los restantes sería innecesario.

**(199)** Establecido lo anterior, lo conducente es realizar, a continuación, el análisis de los conceptos de invalidez referidos.

### **(200) SEXTO. Violaciones al procedimiento legislativo**

**(201)** En relación con este tema, el Partido Acción Nacional sostiene, medularmente, que en el caso, se violaron los artículos 14, 16, 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se vulneraron los principios de motivación, fundamentación, legalidad y certeza, esencialmente, porque dejaron de atenderse las reglas establecidas en la legislación aplicable, en relación con el procedimiento legislativo que debía seguirse para la aprobación del decreto ahora controvertido, esencialmente, en virtud de que:

#### **(202) a. La Comisión Permanente del Congreso de Puebla:**

---

impugnadas, siendo aprobadas por una mayoría de por lo menos ocho votos, tendrán efectos generales, es decir, la norma impugnada dejará de tener existencia jurídica; al efectuarse el análisis de los conceptos de invalidez planteados en los que se aduzca conjuntamente falta de oportunidad en la expedición de la norma impugnada y violaciones de fondo, debe privilegiarse el análisis de estas últimas y, sólo en caso de considerarse infundadas, debe efectuarse el correspondiente a los vicios referidos al momento de la expedición de la norma, ya que si el estudio de fondo en una acción de inconstitucionalidad puede tener como consecuencia anular la norma impugnada con efectos absolutos, debe estimarse que el análisis de la inaplicabilidad de una norma electoral para un proceso electoral determinado, sólo tendrá un fin práctico en el caso de que sean desestimados los planteamientos de fondo, por lo que únicamente podrán hacerse consideraciones respecto de la falta de oportunidad de la reforma, en su caso, a mayor abundamiento y con efectos ilustrativos.”.

**(203)** - Reprogramó, por conducto de su Presidente, una sesión a la que se había convocado, previamente, a efecto de realizarla el tres de septiembre de dos mil doce, pero lo hizo en día inhábil esto es, el sábado uno de septiembre de este año, aun cuando no estaba facultado para ello, además de que no hay constancia de que dicha sesión haya sido pública, ni de que el cambio haya sido acordado en la última sesión que celebró;

**(204)** - La decisión de reprogramar la sesión referida fue adoptada por el Presidente de la comisión, aun cuando este órgano sólo puede tomar decisiones por el acuerdo de la mayoría de sus miembros;

**(205)** - No se tiene conocimiento de que se haya turnado a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, y a su Presidente, la iniciativa de decreto por el que se proponía reformar diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla, aunque dicha comisión la aprobó el mismo día;

**(206)** - Aprobó la solicitud de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, en el sentido de convocar al Pleno del Congreso a una sesión extraordinaria, sin haber escuchado, previamente, al Titular del Ejecutivo de la entidad y, si lo hubiera hecho, éste se habría dado cuenta de que era innecesario realizar la sesión referida, por no tratarse de un asunto urgente, y

**(207)** - No aprobó la convocatoria a sesión extraordinaria con la anticipación requerida (hasta veinticuatro horas), pues se autorizó el mismo día, además de que no hay constancia de que

haya existido algún acuerdo de la mesa directiva al respecto, ni de que se hubiera justificado la urgencia del asunto.

**(208) b.** La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales:

**(209)** - No convocó a sus integrantes con cuarenta y ocho horas de anticipación;

**(210)** - En consecuencia, no se les permitió que estudiaran la iniciativa presentada, ni a las minorías que discutieran, analizaran, revisaran y debatieran sobre la importancia y oportunidad de las reformas planteadas;

**(211)** - La reunión de este órgano no fue convocada por su Presidente, sino por la mayoría de sus integrantes, lo que sólo podía ocurrir en caso de que el primero se negara a hacerlo, pero esto no ocurrió, porque no estaba obligado a ello, ya que no conoció la propuesta, y aun cuando así hubiera sido, contaba con cuarenta y ocho horas para convocar, antes de que se entendiera que se negaba a ello;

**(212)** - La mayoría que convocó debió haberlo hecho en la lógica de que la sesión debía desahogarse, cuando menos, cuarenta y ocho horas después del llamamiento;

**(213)** - La mayoría de los integrantes de esta comisión no estaban facultados para determinar si el asunto que se ventilaba

era urgente o no, pues dicha atribución está conferida, por ley, a su Presidente;

**(214)** - Aun cuando existió quórum para sesionar, no estuvieron ni el Presidente de la Comisión, ni el único representante del Partido de la Revolución Democrática, y uno de los asistentes se abstuvo de votar el dictamen, por lo que la votación pudo haber cambiado en caso de que la comisión hubiera estado completamente integrada;

**(215)** - No se escuchó a los partidos minoritarios, aunque debió garantizarse que fueran convocados;

**(216)** - El Presidente de la comisión pudo haber solicitado a su homólogo del Instituto Estatal Electoral su opinión sobre el objeto de la iniciativa, pero al no haber sido debidamente convocado, y al desconocerla, no pudo ejercer sus atribuciones, y

**(217)** - De haberse observado los supuestos referidos, la comisión en comento se hubiera dado cuenta de que la reforma atenta contra el texto expreso de la Constitución del Estado.

**(218) c.** El Congreso del Estado:

**(219)** - No realizó una sesión preparatoria, previamente a la extraordinaria para la que fue convocado, aun cuando era necesario para que las distintas fuerzas políticas, y los diputados en lo individual, se manifestaran en relación con la reforma,

además de que era necesario para acreditar la motivación del acto legislativo, y

**(220)** - Por mayoría de votos, dispensó la lectura y discusión de la minuta sometida a su consideración, aun cuando no se trataba de un asunto urgente.

**(221) d.** En general:

**(222)** – El tres de septiembre de dos mil doce se presentó una iniciativa de reforma al Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, que fue aprobada, publicada, y puesta en vigencia el mismo día, sin que se tratara de una cuestión urgente, pues su objeto era modificar (posponer) la fecha de inicio del proceso electoral y, en este sentido, toda vez que el proceso inició y concluyó el mismo día, no contó el análisis requerido en una modificación que carece de urgencia, pero es trascendente para el desarrollo democrático y constitucional de la entidad.

**(223)** Ahora bien, previo a valorar la corrección de los argumentos anteriores, debe señalarse que, en relación con el tema que se analiza, el Tribunal Pleno ya se ha pronunciado en el sentido esencial de que la violación a las formalidades del procedimiento legislativo no puede abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40, 41 y 116 de la Constitución Federal.

**(224)** Por tanto, la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos que se encuentran en natural tensión: por un lado, el que este Tribunal ha denominado como de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer, innecesariamente, etapas procedimentales, cuando ello no pudiera tener como resultado un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por otro, el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta a una necesidad contraria, esto es, no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma, mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

**(225)** Este último principio está estrechamente vinculado con la esencia y valor mismo de la democracia como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político.

**(226)** En efecto, la democracia representativa es un sistema político en el que las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, en donde aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación no sólo por parte de las mayorías, sino también de las minorías políticas, y es precisamente el peso representativo, y la naturaleza de la deliberación pública, lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo, y a la necesidad de



imponer su respeto, incluso a los mismos legisladores.

**(227)** Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente, porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final, a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas.

**(228)** Por tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Cámara, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.

**(229)** En conclusión, antes que un órgano decisorio, el órgano legislativo debe ser un cuerpo deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto mayoritarios como minoritarios, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final, lo que otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

**(230)** De conformidad con lo expuesto, para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo redundan en la vulneración a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en el artículo 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, al no trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

**(231) a.** El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, esto es, es necesario que se respeten los cauces que permitan a las mayorías y a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las cámaras, y a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates;

**(232) b.** El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, y

**(233) c.** La deliberación parlamentaria y las votaciones deben ser públicas.

**(234)** Así, en atención a los criterios antes expuestos, siempre debe evaluarse el procedimiento legislativo en su integridad, pues de lo que se trata es, precisamente, de

determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final.

**(235)** En otras palabras, los criterios referidos no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada una de ellas, a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

**(236)** Lo anterior, encuentra reflejo en los siguientes criterios:

**“PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.** Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la

decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención”<sup>41</sup>

**“FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.** Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto”<sup>42</sup>

**(237)** En suma, con el cumplimiento de estos presupuestos se asegura que todos los representantes populares tengan una participación activa y eficaz en el procedimiento legislativo con el fin de respetar los principios de igual consideración y respeto a

---

<sup>41</sup> Tesis L/2008, Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717, número de registro: 169,437.

<sup>42</sup> Tesis XLIX/2008, Aislada, Pleno, Novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, número de registro: 169,493.

todas las opiniones, corrientes, e ideas, cuya manifestación culmina en el acatamiento de la decisión de la mayoría.

**(238)** En conclusión, en un Estado Democrático es imprescindible que la Constitución imponga ciertos requisitos de forma, publicidad, y participación para la creación, reforma o modificación de las distintas normas del ordenamiento jurídico, pues son estos los que aseguran la participación de las minorías y el cumplimiento de los principios democráticos.

**(239)** Establecido lo anterior, lo conducente es señalar ahora cómo estaba regulado el procedimiento legislativo dentro de la normatividad del Estado de Puebla, al momento de emitirse el decreto ahora combatido y, sobre el particular, en principio, debe destacarse que la Constitución del Estado, en lo que interesa, dispone que el ejercicio del poder público en la entidad se divide en Ejecutivo, Judicial y Legislativo<sup>43</sup>, y respecto de este último, señala que:

**(240)** - Se deposita en el Congreso del Estado<sup>44</sup>;

**(241)** Estará integrado hasta por cuarenta y un diputados<sup>45</sup>;

**(242)** No podrá ejercer sus funciones sin la concurrencia de la mayoría de sus miembros<sup>46</sup>;

---

<sup>43</sup> **Artículo 28.** El Poder Público del Estado dimana del pueblo, se instituye en beneficio del pueblo mismo y para su ejercicio se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

<sup>44</sup> **Artículo 32.** El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea de Diputados que se denominará "CONGRESO DEL ESTADO".

<sup>45</sup> **Artículo 33.** El Congreso del Estado estará integrado por 26 Diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales Uninominales, y hasta 15 Diputados que serán electos por el principio de representación proporcional, conforme al procedimiento que se establezca en el Código de la materia.

(243) – Tendrá tres periodos de sesiones al año<sup>47</sup>;

(244) – Se reunirá en sesiones extraordinarias, a las que precederá una reunión preparatoria, cada vez que fuera convocado por el Ejecutivo o por la Comisión Permanente, y durante ellas, sólo deberá ocuparse de los asuntos que motivaron la convocatoria<sup>48</sup>;

(245) – Sus sesiones serán públicas, salvo en los casos en los que se exija reserva, o en los supuestos expresamente previstos en la ley aplicable<sup>49</sup>;

---

<sup>46</sup> **Artículo 48.** El Congreso del Estado no podrá ejercer sus funciones sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros. Los Diputados deberán reunirse en el Recinto Oficial el día señalado por la Ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los cinco días siguientes, bajo apercibimiento de cesar en sus cargos, previa declaración del Congreso del Estado, a menos que exista causa justificada que calificará el mismo Congreso. En la hipótesis prevista, serán llamados los suplentes a quienes podrá aplicarse la misma sanción, si no concurrieren en el mismo plazo y en cuyo caso, se declarará vacante el cargo y se convocará a nuevas elecciones.

<sup>47</sup> **Artículo 50.** El Congreso tendrá cada año tres períodos de Sesiones, en la forma siguiente:  
I.- El Primero comenzará el día quince de enero, terminará el quince de marzo y se ocupará de estudiar, discutir y votar las iniciativas de Ley que se presenten y resolver los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

II.- El segundo comenzará el primero de junio y terminará el treinta y uno de julio, en el que además de conocer de los asuntos mencionados en el párrafo primero de la fracción anterior, se examinará, revisará, calificará y en su caso, aprobará la Cuenta de la Hacienda Pública del Estado del año inmediato anterior, que será presentada por los Titulares del Ejecutivo y del Legislativo ante el Congreso del Estado antes del inicio de este periodo.

En el caso previsto en el párrafo anterior, declarará si las cantidades percibidas y gastadas están de acuerdo con las partidas respectivas de los presupuestos, si los gastos están justificados y si ha lugar o no a exigir responsabilidades.

III.- El tercero comenzará el día quince de octubre y terminará el quince de diciembre, deberá incluir en la agenda legislativa, el estudio, la discusión y la aprobación de la Ley de Ingresos del Estado y de cada Municipio, que habrán de entrar en vigor al año siguiente, así como de las zonas catastrales y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, las que se elaborarán y enviarán en términos de la legislación secundaria...

<sup>48</sup> **Artículo 51.** El Congreso se reunirá en sesiones extraordinarias cada vez que fuere convocado por el Ejecutivo o por la Comisión Permanente, y durante ellas sólo deberá ocuparse de los asuntos que motiven la convocatoria y que forzosamente serán precisados por ésta. A las sesiones extraordinarias precederá una reunión preparatoria.

<sup>49</sup> **Artículo 52.** Todas las sesiones serán públicas, excepto cuando se trate de asuntos que exijan reserva y cuando así lo determine el Ordenamiento que rija el funcionamiento interno del Congreso.

**(246)** - Sus resoluciones tendrán el carácter de ley o decreto y, para su promulgación y publicación, se comunicarán al Ejecutivo, firmados por el Presidente y los secretarios<sup>50</sup>;

**(247)** – Entre sus facultades se encuentra la de expedir, reformar, y derogar leyes y decretos para el buen gobierno del Estado, y el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo<sup>51</sup>, y

**(248)** – Durante sus recesos, habrá una Comisión Permanente integrada, de manera plural, por nueve diputados<sup>52</sup> que, entre sus atribuciones, tendrán la de acordar, por sí o a propuesta del Ejecutivo, oyéndolo en el primer caso, la convocatoria de la Legislatura a sesiones extraordinarias, para lo cual emitirán una convocatoria que señale el objeto de la sesión y la fecha en que deba comenzar; recibir las solicitudes y demás documentos que se dirijan al Congreso, resolver los urgentes y que no exijan la expedición de una ley o decreto, y reservar los demás para dar cuenta al Congreso, y turnar a la Comisión General que corresponda, para dictamen, los asuntos que reciba

---

<sup>50</sup> **Artículo 56.** Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de Ley o Decreto y para su promulgación y publicación se comunicarán al Ejecutivo, firmados por el Presidente y los Secretarios.

<sup>51</sup> **Artículo 57.** Son facultades del Congreso:

I.- Expedir, reformar y derogar leyes y decretos para el buen gobierno del Estado y el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo...

<sup>52</sup> **Artículo 59.** Durante los recesos del Congreso, habrá una Comisión Permanente compuesta por nueve Diputados. En su integración se procurará reflejar la composición plural del Congreso.

Este precepto encuentra reflejo en los artículos 79 y 80 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla, que son del tenor siguiente:

**Artículo 79.** La Comisión Permanente es un Órgano Legislativo que funciona durante los periodos de receso.

**Artículo 80.** La Comisión Permanente se integra por nueve Diputados, cuyos integrantes serán los de la Mesa Directiva correspondiente, asumiendo las funciones de Presidente y Secretario, el Presidente y Vicepresidente, respectivamente, y como miembros los Secretarios y Pro-secretarios. Los tres vocales restantes serán electos por el Pleno, a propuesta de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, en la última sesión del periodo ordinario correspondiente.

El nombramiento de la Comisión Permanente correspondiente al último periodo de sesiones del tercer año de ejercicio legal, se comunicará al Consejo General del Instituto Electoral del Estado y al Tribunal Electoral del Estado.

y que sean de la competencia del Congreso, que resolverá sobre ellos en el periodo ordinario de sesiones<sup>53</sup>.

**(249)** Ahora bien, por cuanto hace, concretamente, al procedimiento legislativo, la Ley Fundamental del Estado dispone, en lo que interesa, que:

**(250)** - La facultad de iniciar leyes y decretos corresponde, entre otros, a los diputados<sup>54</sup>;

**(251)** – Presentada una iniciativa, deben seguirse los siguientes trámites: dictamen de comisión; discusión, el día que designe el Presidente, conforme al ordenamiento que rige el funcionamiento del Congreso; aprobación, por votación nominal, de la mayoría de los diputados presentes; envío al Ejecutivo para que, en su caso, realice observaciones<sup>55</sup>;

---

<sup>53</sup> **Artículo 61.** Son atribuciones de la Comisión Permanente:

I.- Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, oyéndolo en el primer caso, la convocatoria de la Legislatura a sesiones extraordinarias. La convocatoria señalará el objeto de las sesiones y la fecha en que deban comenzar.

...

VI.- Recibir las solicitudes y demás documentos que se dirijan al Congreso; resolver desde luego respecto de los asuntos que tengan carácter de urgentes y que no exijan la expedición de una ley o decreto; y reservar las demás para dar cuenta al Congreso.

VII.- Turnar a la Comisión general que corresponda, para dictamen, los asuntos que reciba y que sean de la competencia del Congreso, el que resolverá sobre ellos en el período ordinario de sesiones...

<sup>54</sup> **Artículo 63.** La facultad de iniciar leyes y decretos corresponde:

...

II.- A los Diputados...

Este precepto se relaciona con el artículo 44, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Puebla, que es del tenor siguiente:

**Artículo 44.** En el ejercicio de sus funciones legislativas, fiscalizadoras, de representación y de gestión, todos los Diputados tienen igual derecho de participación, decisión, voz, voto y gozan de los derechos siguientes:

...

II.- Presentar iniciativas de Ley, Decreto y Acuerdo;...

Adicionalmente, el artículo 144 de la normativa en cita dispone:

**Artículo 144.** El derecho de iniciar Leyes y Decretos corresponde:

...

II.- A los Diputados;

<sup>55</sup> **Artículo 64.** Las iniciativas deben sujetarse a los trámites siguientes:

I.- Dictamen de Comisión.



**(252)** - La votación de leyes o decretos será nominal<sup>56</sup>, y

**(253)** – En caso de urgencia, el Congreso podrá, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, dispensar los trámites a que deben sujetarse las iniciativas<sup>57</sup>.

**(254)** En relación con lo apuntado, debe destacarse que la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla dispone, en lo que interesa, que:

**(255)** – Dicho ordenamiento es de orden e interés público, y tiene por objeto regular la organización, atribuciones y funcionamiento del Poder Legislativo del Estado<sup>58</sup>;

**(256)** – Para que la Comisión Permanente del Congreso del Estado funcione válidamente, requerirá la presencia de, cuando menos, cinco de los nueve diputados que la integran, y adoptará

---

II.- Discusión, el día que designe el Presidente, conforme al ordenamiento que rijan el funcionamiento del Congreso.

III.- Aprobación, en votación nominal, de la mayoría de los Diputados presentes.

IV.- Envío al Ejecutivo del proyecto aprobado para que en el término de quince días haga observaciones o manifieste que no las hace.

V.- En el primer caso de la fracción anterior, volverá el asunto a la Comisión para que en vista de las observaciones del Ejecutivo, formule un mes después nuevo dictamen, el cual será discutido y puesto a votación; pero sólo se considerará aprobado en los puntos objetados, por el voto de los dos tercios de los Diputados presentes.

VI.- El Ejecutivo podrá comisionar al funcionario que estime conveniente, para que defienda ante la Cámara las iniciativas que proponga o las observaciones que haga a un proyecto; a ese efecto, el Presidente del Congreso le comunicará el día señalado para la discusión.

VII.- El Tribunal Superior de Justicia o el Ayuntamiento autor de la iniciativa en su caso, podrán comisionar a un funcionario que defienda ante la Cámara el Proyecto propuesto, y para ello el Presidente del Congreso les comunicará el día que deba discutirse.

<sup>56</sup> **Artículo 67.** La votación de leyes o decretos será nominal. Desechado un proyecto de ley, no podrá ser propuesto nuevamente durante el mismo periodo de sesiones.

<sup>57</sup> **Artículo 69.** En caso de urgencia el Congreso podrá, por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, dispensar los trámites a que se refiere el Artículo 64 de esta Constitución.

<sup>58</sup> **Artículo 1.** La presente Ley es de orden e interés público y tiene por objeto regular la organización, atribuciones y funcionamiento del Poder Legislativo del Estado, de conformidad con lo establecido por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

sus resoluciones por la mayoría de votos de sus miembros presentes<sup>59</sup>;

**(257)** – Para el mejor cumplimiento de sus responsabilidades, el Congreso se organiza en comisiones, que podrán ser generales o transitorias<sup>60</sup>;

**(258)** – Los presidentes de las comisiones, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades de los poderes Ejecutivo y Judicial, así como de los ayuntamientos del Estado, cuando analice un asunto de su ramo o área de trabajo y atribuciones<sup>61</sup>;

**(259)** - Para convocar a sesión a los diputados que la integran, el Presidente de la Comisión les notificará, con cuarenta y ocho horas de anticipación y por escrito, el día, hora y lugar de la celebración, ya sea personalmente, o por medios electrónicos, salvo cuando, a su consideración, tenga que resolverse un asunto

---

<sup>59</sup> **Artículo 81.** La Comisión Permanente se instalará una vez concluido el periodo ordinario correspondiente. Para la validez de las sesiones se requiere la presencia de cuando menos cinco Diputados y adoptará sus resoluciones por la mayoría de votos de sus miembros presentes. La Comisión Permanente durará en el ejercicio de su cargo el tiempo comprendido entre la clausura de un periodo ordinario de sesiones y la apertura del siguiente.

<sup>60</sup> **Artículo 102.** Para el mejor cumplimiento de sus responsabilidades el Congreso se organiza en Comisiones. Éstas, por sus funciones y competencias, se dividen en Generales y Transitorias. En relación con este precepto, debe destacarse lo establecido en el artículo 45 del Reglamento Interior del Congreso, que es del tenor siguiente:

**Artículo 45.** Para el despacho de los asuntos que le corresponde conocer al Congreso, se nombrarán Comisiones Generales, las cuales analizarán, estudiarán, examinarán, dictaminarán y resolverán las determinaciones que para el efecto se les turnen, disponiendo de los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones.

<sup>61</sup> **Artículo 103.** Los Presidentes de las Comisiones, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a los titulares de las Dependencias y Entidades de los Poderes Ejecutivo y Judicial, así como de los Ayuntamientos del Estado, cuando se trate de un asunto sobre su ramo o área de trabajo y sus atribuciones...

de carácter urgente o extraordinario, en cuyo caso, podrá convocarse en un plazo menor<sup>62</sup>;

**(260)** – Los integrantes de las comisiones participarán en sus sesiones con voz y voto, y todas las decisiones deben aprobarse por mayoría<sup>63</sup>;

**(261)** – Las sesiones de las comisiones son públicas, con excepción de las que pueden ser privadas, de conformidad con el Reglamento Interior<sup>64</sup>;

**(262)** – En lo que interesa, las comisiones están facultadas para: aprobar el orden del día y las actas de sesiones, y examinar, instruir y poner en estado de resolución los asuntos que les sean turnados para su estudio y emitir, en su caso, los dictámenes, propuestas, recomendaciones e informes que resulten de sus actuaciones<sup>65</sup>;

---

<sup>62</sup> **Artículo 105.** Para convocar a los Diputados a sesión, el Presidente de cada Comisión notificará a los integrantes de la misma, con cuarenta y ocho horas de anticipación y por escrito el día, hora y lugar de la celebración, ya sea personalmente, en el espacio que les corresponda en el edificio del Congreso o por medios electrónicos; excepto cuando a consideración del Presidente tenga que resolver un asunto de carácter urgente y extraordinario, en cuyo caso podrá convocar en un plazo menor.

<sup>63</sup> **Artículo 107.** Los integrantes de las Comisiones participan en sus sesiones con voz y voto; todas las decisiones deben aprobarse por mayoría.

Vinculado con este artículo, debe destacarse el 47 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, que dispone lo siguiente:

**Artículo 47.** Las Comisiones Generales, con relación a los asuntos de su competencia, emitirán sus resoluciones en forma colegiada, teniendo sus integrantes derecho a voz y voto.

<sup>64</sup> **Artículo 109.** Las sesiones de las Comisiones son públicas a excepción de aquéllas que podrán ser privadas, de conformidad con el Reglamento Interior.

Vinculado con este precepto, debe destacarse el contenido del artículo 56 del Reglamento Interior del Congreso de Puebla, que dispone lo siguiente:

**Artículo 56.** Las sesiones serán públicas, excepto cuando lo acuerden los integrantes de la Comisión o Comité.

<sup>65</sup> **Artículo 115.** Las Comisiones se encuentran facultadas para:

I.- Aprobar el orden del día y las actas de las sesiones;

II.- Acordar la realización de sesiones en lugar distinto al recinto oficial;

III.- Examinar, instruir y poner en estado de resolución los asuntos que les sean turnados para su estudio y emitir en su caso los dictámenes, propuestas, recomendaciones e informes que resulten de sus actuaciones;

IV.- Realizar en los términos de la presente Ley, invitaciones a particulares y a servidores públicos, requisiciones de información oficial, inspecciones, encuestas, foros y consultas, y demás

**(263)** - Por su parte, en lo que es relevante al caso, los presidentes de las comisiones pueden: proponer el orden del día de las sesiones; convocar a las sesiones, presidirlas, conducirlas y declarar su conclusión; proponer el trámite de los asuntos que son competencia de la comisión, y promover las acciones que considere necesarias y adecuadas para el estudio, análisis dictamen o resolución de los asuntos turnados<sup>66</sup>;

**(264)** – Las comisiones generales son las que tienen como función analizar y discutir las determinaciones turnadas por la Mesa Directiva o, en su caso, la Comisión Permanente, para

---

actuaciones necesarias para la investigación, estudio y desahogo de los asuntos que les sean encomendados;

V.- Solicitar la comparecencia de peritos o personas competentes en la materia, a efecto de obtener elementos necesarios para el trabajo de la Comisión;

VI.- Establecer planes y programas de trabajo y los plazos e instrumentos para su evaluación;

VII.- Solicitar recursos para el adecuado desarrollo de sus funciones, ejercerlos y comprobarlos;

VIII.- Presentar anualmente a la Mesa Directiva, por conducto de su Presidente, un informe escrito respecto de los trabajos realizados en la Comisión;

IX.- Proponer las sanciones que ameriten los integrantes de la Comisión, de conformidad con el artículo 54 de la presente Ley; y

X.- Las demás que les confieran la legislación aplicable, la Mesa Directiva o la Junta de Gobierno y Coordinación Política.

<sup>66</sup> **Artículo 116.** El Presidente de la Comisión, tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Proponer dentro del mes siguiente a su instalación el plan de trabajo de la Comisión;

II.- Proponer el orden del día de las sesiones;

III.- Convocar a las sesiones, presidirlas, conducirlas y declarar su conclusión;

IV.- Proponer el trámite de los asuntos de competencia de la Comisión;

V.- Instruir la elaboración del acta y la grabación del desarrollo de las sesiones a excepción de acuerdo en contrario;

VI.- Promover las acciones que considere necesarias y adecuadas para el estudio, análisis, dictamen o resolución de los asuntos turnados;

VII.- Dar respuesta a los asuntos en los que no se necesite la intervención de los integrantes de la Comisión;

VIII.- Proponer, imponer e instruir las sanciones que ameriten los integrantes de la Comisión, de conformidad con la presente Ley y su Reglamento Interior;

IX.- Llamar al orden a los integrantes de la Comisión por las faltas y retrasos injustificados, de conformidad con la presente Ley y su Reglamento Interior;

X.- Decretar recesos o suspensiones de las sesiones cuando existan causas justificadas;

XI.- En las ausencias del Secretario habilitar a un Diputado integrante a que realice dicha función; y

XII.- Las demás que le otorgue la presente Ley y su Reglamento Interior.

En relación con este precepto, específicamente, por cuanto hace a la facultad del Presidente de la comisión para convocar a sesión, debe destacarse el contenido del artículo 58 del Reglamento Interior del Congreso de Puebla que establece lo siguiente:

**Artículo 58.** La convocatoria a sesión de Comisión o Comité corresponderá a su Presidente. Cuando el Presidente no convoque en los términos del artículo anterior, la convocatoria podrá ser suscrita válidamente con la firma de la mayoría simple de los demás integrantes.

elaborar los dictámenes con Minuta de Decreto, o las resoluciones procedentes<sup>67</sup>;

(265) – Las comisiones generales estarán integradas hasta por siete miembros<sup>68</sup>, y tendrán competencia por materia, derivada de su propia denominación, y entre ellas se encuentra la de Gobernación y Puntos Constitucionales<sup>69</sup>;

(266) – Cuando un diputado presente una iniciativa ante la citada comisión, podrá leer una síntesis de la exposición de motivos, o de la propia iniciativa<sup>70</sup>, que debe ser turnada para su dictamen a la comisión correspondiente<sup>71</sup>;

(267) – Ningún proyecto podrá debatirse en el Pleno del Congreso si antes no está dictaminado por la comisión correspondiente, y sólo podrá dispensarse el proceso legislativo

---

<sup>67</sup> **Artículo 119.** Son Comisiones Generales las que tienen como función analizar y discutir las determinaciones turnadas por la Mesa Directiva o la Comisión Permanente, para elaborar los Dictámenes con Minuta de Decreto o resoluciones procedentes.

En relación con este precepto debe destacarse el artículo 46 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, que dispone lo siguiente:

**Artículo 46.** Las Comisiones Generales, dentro de su ámbito de competencia, estudiarán, analizarán y dictaminarán las iniciativas que les sean turnadas, debiendo participar en las discusiones que al efecto realice el Pleno del Congreso del Estado, de conformidad con lo establecido en el presente Reglamento y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla.

<sup>68</sup> **Artículo 121.** Las Comisiones Generales están integradas hasta por siete Diputados, de los cuales uno fungirá como Presidente, otro como Secretario y los restantes como Vocales, con las atribuciones establecidas en la Sección Primera del presente Capítulo.

<sup>69</sup> **Artículo 123.** Las Comisiones Generales tendrán la competencia por materia derivada de su propia denominación, así como la que el Pleno le asigne mediante acuerdo.

Las Comisiones Generales son las siguientes:

I.- Gobernación y Puntos Constitucionales;...

Vinculado con este precepto, debe destacarse el contenido del artículo 48 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla, que es del tenor siguiente:

**Artículo 48.** La competencia de las Comisiones Generales se deriva de su propia denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la Administración Pública Estatal y Municipal, de manera enunciativa más no limitativa conocerán de:

I.- GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES:...

<sup>70</sup> **Artículo 148.** Cuando algún Diputado presente una iniciativa ante el Pleno o Comisión Permanente, podrá leer una síntesis de la exposición de motivos o de la propia iniciativa, que no debe exceder el tiempo establecido en la presente Ley y su Reglamento Interior, motivo por el que no será sujeto de réplica o de debate.

<sup>71</sup> **Artículo 149.** Las iniciativas serán turnadas para su dictamen a la Comisión correspondiente por el Presidente de la Mesa Directiva o Comisión Permanente, en un plazo máximo de cinco días contados a partir de su recepción o aclaración.

en los asuntos que, por acuerdo del Pleno se califiquen como urgentes<sup>72</sup>;

**(268)** - Las comisiones deben emitir el dictamen que proponga aprobar la iniciativa en sus términos, con modificaciones, o bien, declararla improcedente, en el término de ciento ochenta días naturales, contados a partir de que sean recibidas por la comisión correspondiente<sup>73</sup>;

**(269)** - Los dictámenes deberán presentarse por escrito y, en ellos, deberán reunirse los siguientes requisitos: nombre de la comisión, número de dictamen, y fecha de emisión; antecedentes; considerandos; puntos resolutivos; texto del proyecto; firma autógrafa del Presidente y del Secretario de la comisión; nombre de los integrantes de la comisión, registro de su asistencia a la sesión, y sentido de su voto<sup>74</sup>;

---

<sup>72</sup> **Artículo 151.** Ningún proyecto podrá debatirse en el Pleno sin que antes lo dictamine la Comisión o Comisiones correspondientes. Sólo podrá dispensarse el proceso legislativo en los asuntos que por acuerdo expreso del Pleno se califiquen de urgentes o de obvia resolución.

<sup>73</sup> **Artículo 153.** Las Comisiones deben emitir el dictamen que proponga aprobar la iniciativa en sus términos, con modificaciones, o bien declararla improcedente, en el término de ciento ochenta días naturales, contados a partir de que sean recibidas por la Comisión o por las Comisiones Unidas correspondientes...

<sup>74</sup> **Artículo 154.** Los dictámenes deberán presentarse por escrito y reunir los siguientes requisitos:

- I.- Nombre de la Comisión General número de dictamen y fecha de emisión del dictamen;
- II.- Antecedentes, que contendrán el nombre del asunto que se dictamine, la fecha de turno del asunto a la Comisión y en su caso, la relación de actos llevados a cabo por la Comisión General para el análisis del asunto;
- III.- Considerandos, que contendrán la fundamentación, motivación y los razonamientos lógicos jurídicos que sustenten el sentido de los puntos resolutivos;
- IV.- Puntos resolutivos, que señalen claramente la propuesta al Pleno para la aprobación o rechazo del asunto que lo origina y los trámites administrativos que correspondan;
- V.- Texto del proyecto legal que en su caso se proponga, considerándose como tal el texto de Ley, Decreto o Acuerdo a aprobarse;
- VI.- Firma autógrafa del Presidente y Secretario de la Comisión General; y
- VII.- Nombre de los integrantes de la Comisión General, registro de su asistencia a la sesión de aprobación del dictamen y sentido de su voto.

Vinculado con este precepto, debe tenerse presente el 82 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla, que dispone lo siguiente:

**Artículo 82.** Los dictámenes además de reunir los requisitos contemplados en el artículo 154 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla, deberán ir firmados por todos los miembros de la Comisión o Comité.

(270) – Entregado el dictamen a la Mesa Directiva, será programado para su discusión en la sesión inmediata siguiente<sup>75</sup>;

(271) – La Legislatura sesionará cuantas veces sea necesario, a fin de desahogar los asuntos de su competencia, y las sesiones del Pleno podrán ser ordinarias, extraordinarias y solemnes; entre las extraordinarias se cuentan las encaminadas a desahogar algún asunto de carácter urgente, calificado así por las dos terceras partes de los diputados, y podrán celebrarse aun en día inhábil<sup>76</sup>, debiendo ser públicas, por regla general<sup>77</sup>;

---

<sup>75</sup> **Artículo 155.** Entregado un dictamen a la Mesa Directiva, será programado para su discusión en la sesión inmediata siguiente.

Relacionado con el precepto aludido, el artículo 84 del Reglamento Interior del Congreso de Puebla dispone lo siguiente:

**Artículo 84.** Cuando alguna Comisión o Comité apruebe un Dictamen de Ley, Decreto o Acuerdo, deberá ser remitido a la Mesa Directiva para que se proceda a su inclusión en el Orden del Día de la Sesión que corresponda.

<sup>76</sup> **Artículo 158.** Las Sesiones pueden ser Ordinarias, Extraordinarias o Solemnes.

Son Sesiones Ordinarias, las que se celebran en los periodos establecidos en los artículos 50 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y 19 del presente ordenamiento.

Son Sesiones Extraordinarias las siguientes:

I.- Cuando se trate de renuncia o falta absoluta del Gobernador del Estado;

II.- Cuando se trate de renunciaciones de otros funcionarios públicos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 57 fracción XV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla;

III.- Cuando se trate de los asuntos a que se refiere la fracción XVIII del artículo 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; y

IV.- Cuando se trate de algún asunto de carácter urgente que así lo califiquen las dos terceras partes de los Diputados.

Las Sesiones Públicas Extraordinarias podrán celebrarse aún en los días inhábiles. Estas sesiones durarán el tiempo que sea necesario, pudiendo el Congreso declararse en Sesión Permanente, si el asunto no es posible desahogarlo en un solo día.

La Legislatura sesionará cuantas veces sea necesario, a fin de desahogar los asuntos de su competencia.

Vinculado con lo anterior, el artículo 90 del Reglamento Interior del Congreso de Puebla establece lo siguiente:

**Artículo 90.** Las Sesiones del Congreso del Estado serán Públicas o Secretas, Ordinarias, Extraordinarias y Solemnes y se efectuarán en el Salón de Pleno del Recinto Legislativo.

Además, el precepto en cita encuentra relación también con el artículo 95 del propio ordenamiento reglamentario mencionado, que es del tenor siguiente:

**Artículo 95.** Las Sesiones Públicas Extraordinarias podrán celebrarse aun en los días inhábiles, cuando se trate de renuncia o falta absoluta del Gobernador del Estado, de acuerdo con lo preceptuado en las fracciones XV y XVIII del artículo 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, y cuando se trate de algún asunto de carácter urgente que califiquen las dos terceras partes de los Diputados presentes. Estas Sesiones durarán el tiempo que sea necesario, pudiendo el Congreso del Estado declararse en Sesión Permanente si el asunto no es posible desahogarlo en un solo día.

<sup>77</sup> **Artículo 159.** Todas las sesiones del Pleno serán por regla general públicas, excepto las que deban considerarse secretas por esta Ley y su Reglamento Interior.

El artículo en comento encuentra también relación con el diverso artículo 90 del Reglamento, incluido en la cita precedente.

**(272)** - La convocatoria a las sesiones al Pleno corresponderá al Presidente de la Mesa Directiva, y deberá ser remitida a los destinatarios hasta con veinticuatro horas de anticipación a la fecha en que haya de celebrarse la sesión<sup>78</sup>;

**(273)** – El Presidente de la Mesa Directiva abrirá el asunto a discusión, verificando que el dictamen a discutirse haya sido hecho del conocimiento de los integrantes de la Legislatura con veinticuatro horas de anticipación a la instalación de la sesión pues, en caso contrario, no podrá discutirse en esa sesión<sup>79</sup>;

**(274)** – Anunciada la discusión del dictamen, se formará una lista con los nombres de quienes pidan la palabra a favor o en contra<sup>80</sup>;

**(275)** – Las votaciones en el Pleno pueden ser: económicas, nominales o secretas, y el sentido del voto puede ser a favor, en contra, o abstención<sup>81</sup>;

---

<sup>78</sup> **Artículo 161.** La convocatoria a sesiones del Pleno corresponde al Presidente de la Mesa Directiva, misma que se comunicará por escrito o a través de medios electrónicos.

La convocatoria deberá ser remitida a sus destinatarios hasta con veinticuatro horas de anticipación a la fecha en que haya de celebrarse la sesión, con aviso a la Secretaría General y a la Dirección General de Servicios Legislativos, a efecto de que brinden el auxilio necesario en el ámbito de sus atribuciones.

En los casos en que resulte necesario sesionar para designar al Gobernador provisional, interino o sustituto, el Presidente de la Mesa Directiva podrá convocar por cualquier medio a los integrantes de la misma, sin necesidad de cubrir las formalidades que establece el presente artículo.

Asimismo, sesionará válidamente con el quórum legal aun cuando no se haya convocado en el plazo señalado, cuando se trate de asuntos legislativos con carácter de urgente, por acuerdo de la Mesa Directiva.

<sup>79</sup> **Artículo 167.** El Presidente de la Mesa Directiva abrirá el asunto a discusión, con la verificación de que el dictamen a discutirse fue hecho del conocimiento de los integrantes de la Legislatura con veinticuatro horas de anticipación a la instalación de la sesión.

En caso de que el dictamen no haya sido del conocimiento de los Diputados, con la antelación señalada, no podrá discutirse en esa sesión.

<sup>80</sup> **Artículo 168.** Anunciada la discusión del dictamen se formará una lista de forma manual o electrónica de los Diputados que pidan la palabra en contra o a favor.

<sup>81</sup> **Artículo 181.** Las votaciones en el Pleno son:

I.- Económicas;  
II.- Nominales; y  
III.- Secretas.



**(276)** – Las votaciones serán nominales cuando se pregunte si ha lugar a aprobar, en lo general y lo particular, un proyecto de ley, decreto o acuerdo; cuando se trate de elegir a una persona para el desempeño de algún cargo o comisión del Congreso, salvo que la normativa aplicable lo disponga de otra forma, y en el caso de que lo soliciten cuando menos tres diputados y lo apruebe el Pleno<sup>82</sup>;

**(277)** – Todas las votaciones se resolverán por mayoría absoluta de votos, salvo los casos en que, expresamente, se prevea lo contrario<sup>83</sup>, y

**(278)** – Aprobado un proyecto de ley o decreto no podrá alterarse su contenido, y se remitirá de inmediato al Ejecutivo del Estado para la sanción y publicación correspondiente<sup>84</sup>.

---

El sentido del voto puede ser a favor, en contra y en abstención...

<sup>82</sup> **Artículo 185.** Las votaciones serán nominales:

I.- Siempre que se pregunte si ha lugar a aprobar, en lo general y en lo particular, un proyecto de Ley, Decreto o Acuerdo;

II.- Cuando se trate de elegir a alguna persona para el desempeño de algún cargo o comisión del Congreso, salvo cuando esta Ley, su Reglamento Interior o demás disposiciones aplicables dispongan otra forma; y

III.- En el caso de que lo soliciten cuando menos tres Diputados y lo apruebe el Pleno.

<sup>83</sup> **Artículo 188.** Todas las votaciones se resolverán por mayoría absoluta de votos, excepto aquellos casos en que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, esta Ley o su Reglamento Interior dispongan otra cosa.

<sup>84</sup> **Artículo 191.** Una vez aprobado un proyecto de Ley o Decreto, no podrá alterarse su contenido y se remitirá de inmediato al Ejecutivo del Estado, para la sanción y publicación correspondiente.

Vinculado con este precepto debe destacarse el contenido de los artículos 145 y 147 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, que establecen lo siguiente:

**Artículo 145.** Una vez presentado el Dictamen de Ley, Decreto o Acuerdo pueden formularse proposiciones reformativas o adicionales, las que, si fueren tomadas en consideración, serán discutidas desde luego y, si fueren aprobadas, se pasarán a la Secretaría para la modificación correspondiente. Una vez aprobada ésta, no podrá alterarse en su contenido y se remitirá de inmediato al Ejecutivo del Estado, para la sanción y publicación correspondiente.

**Artículo 147.-** De conformidad con lo establecido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, el Ejecutivo del Estado podrá realizar observaciones, las cuales pueden ser aceptadas o desechadas. Para desechar las observaciones del Ejecutivo del Estado, es necesario el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes.

**(279)** Finalmente, en lo que importa al caso, debe tenerse presente que el Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla dispone lo siguiente:

**(280)** – La Comisión Permanente turnará a las comisiones o comités los expedientes que se formen, para su estudio y análisis<sup>85</sup>; no suspenderá sus trabajos cuando el Congreso celebre sesiones extraordinarias<sup>86</sup>, y cuando las circunstancias exijan que se celebren sesiones extraordinarias, o que éstas se efectúen fuera de la sede del Congreso, la convocatoria será firmada por el Presidente y el Secretario, sin necesidad de expedir un decreto<sup>87</sup>;

**(281)** – A la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales le corresponde conocer, entre otras cuestiones, de los aspectos relacionados con las elecciones estatales<sup>88</sup>;

**(282)** – En las sesiones de trabajo de las comisiones no habrá límite en las participaciones, ni en su tiempo de duración<sup>89</sup>;

---

<sup>85</sup> **Artículo 38.** La Comisión Permanente turnará a las Comisiones o Comités los expedientes que se formen, para su estudio y análisis.

<sup>86</sup> **Artículo 40.** La Comisión Permanente no suspenderá sus trabajos cuando el Congreso celebre Sesiones Extraordinarias.

<sup>87</sup> **Artículo 41.** Cuando las circunstancias exijan que se celebren Sesiones Extraordinarias o que éstas se efectúen en un lugar fuera de la sede del Congreso, la convocatoria será firmada por el Presidente y el Secretario, sin necesidad de expedir un Decreto.

<sup>88</sup> **Artículo 48.** La competencia de las Comisiones Generales se deriva de su propia denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la Administración Pública Estatal y Municipal, de manera enunciativa más no limitativa conocerán de:

I.- GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES:

...

e) Elecciones estatales;...

<sup>89</sup> **Artículo 64.** En las sesiones de trabajo de las Comisiones o Comités no habrá límite en las participaciones, ni en el tiempo de las mismas. Cuando por razones de extensión en el tiempo de los trabajos de una sesión, a solicitud de un integrante y con la aprobación de la mayoría de los miembros de la Comisión o Comité, podrá decretarse un receso, continuar con los trabajos o bien, suspenderse aquélla, aun sin estar agotado el orden del día, debiendo acordarse por mayoría el momento de reanudación de los trabajos, no siendo necesario en este caso que se realice una convocatoria en términos de Ley.

**(283)** – Previo a la apertura de la sesión, el Secretario pasará lista de los integrantes de la comisión para verificar la existencia de quórum, pues para que se realice la sesión deben estar la mayoría de sus integrantes<sup>90</sup>;

**(284)** – Si a la sesión no concurre el Presidente, o éste y el Secretario, los integrantes de la comisión podrán ser nombrados, por mayoría de votos de los diputados presentes, para asumir la función o funciones correspondientes, y este nombramiento sólo tendrá efectos para dicha reunión<sup>91</sup>;

**(285)** – Las discusiones se harán en lo general, y después, en lo particular y, para tal efecto, el Secretario dará lectura a los documentos conducentes, a menos que ésta fuera dispensada<sup>92</sup>;

**(286)** – Todas las decisiones que se tomen durante las sesiones de las comisiones deberán aprobarse por mayoría absoluta de votos<sup>93</sup>;

**(287)** – Durante las sesiones públicas, estarán abiertas las galerías del Salón de Plenos del Congreso, para que quienes lo deseen puedan asistir a ellas<sup>94</sup>;

---

<sup>90</sup> **Artículo 66.** Previo a la apertura de la sesión, el Secretario pasará lista de los integrantes de la Comisión o Comité, a efecto de comprobar la existencia de quórum. Para que se realice la reunión, deberán estar presentes la mayoría de los integrantes del Órgano Legislativo...

<sup>91</sup> **Artículo 67.** Si a la Sesión no concurre el Presidente o éste y el Secretario, los integrantes de la Comisión o Comité podrán ser nombrados, por mayoría de votos de los Diputados presentes, para asumir la función o funciones correspondientes. Este nombramiento sólo tendrá efectos para dicha reunión.

<sup>92</sup> **Artículo 69.** Las discusiones se harán en lo general y después en lo particular. Para tal efecto, el Secretario dará lectura a los documentos conducentes, a menos que la lectura sea dispensada.

<sup>93</sup> **Artículo 79.** Todas las decisiones que se tomen durante las Sesiones de Comisiones o Comités, deberán aprobarse por mayoría absoluta de votos, salvo en las excepciones señaladas por la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla o el presente ordenamiento.

**(288)** – Las sesiones públicas extraordinarias que convoque la Comisión Permanente se verificarán cuando lo apruebe la mayoría de los diputados presentes, a propuesta del Ejecutivo del Estado o de los diputados, y en ellas sólo se tratarán los asuntos que las motiven<sup>95</sup>;

**(289)** – Los dictámenes con las minutas de leyes, decretos o acuerdos, se discutirán y votarán inmediatamente después de que el Secretario les dé lectura, o de que se acuerde su dispensa por la mayoría de los diputados presentes, a consulta del Presidente de la Mesa Directiva o de la Comisión Permanente, y a continuación se someterán a discusión<sup>96</sup>;

**(290)** – Los dictámenes, proyectos de leyes, decretos o acuerdos, y demás asuntos enviados al Congreso se pondrán a discusión en lo general y en lo particular; en ella, podrán hablar diputados en pro o en contra, por lo que se formará una lista para

---

<sup>94</sup> **Artículo 100.** Durante las Sesiones Públicas estarán abiertas las galerías del Salón de Pleno, a fin de que quienes lo deseen, puedan asistir a ellas. En las Sesiones Secretas sólo permanecerán los miembros del Congreso del Estado y el personal que designe el Presidente, que será el encargado de llevar los apuntes para las actas.

<sup>95</sup> **Artículo 104.** Las Sesiones Públicas Extraordinarias que convoque la Comisión Permanente, se verificarán cuando lo apruebe la mayoría de los Diputados presentes, a propuesta del Ejecutivo del Estado o de los Diputados, y en ellas única y exclusivamente se tratará el o los asuntos que las motiven.

<sup>96</sup> **Artículo 120.** Los documentos con que se dé cuenta al Congreso, serán tramitados de la siguiente forma:

II.- Los Dictámenes con Minutas de Leyes, Decretos o Acuerdos, se discutirán y votarán inmediatamente después de que el Secretario les dé lectura, o de que se acuerde su dispensa por la mayoría de los Diputados presentes, a consulta del Presidente de la Mesa Directiva o de la Comisión Permanente;

...

VII.- Los Dictámenes con Minuta de Ley, Decreto o Acuerdo que presenten las Comisiones Generales, serán leídos por el Secretario, pudiéndose dispensar la lectura, por acuerdo de la mayoría de los Diputados presentes a consulta del Presidente, y a continuación se someterán a discusión. Cuando las dos terceras partes de los Diputados presentes lo soliciten, podrá tratarse el asunto en la Sesión siguiente, y a continuación se discutirán. Si se trata de Leyes o Decretos, se cumplirá con lo dispuesto por el artículo 64 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla;

...

IX.- Cuando se presente una moción suspensiva, se consultará al Pleno si se toma en consideración; si se aprueba, se pondrá a debate.

que, una vez agotada, se pregunte si el asunto está suficientemente discutido<sup>97</sup>, y

**(291)** – Cuando algún diputado quiera tomar parte en una discusión, lo manifestará al Presidente de la Mesa Directiva, quien le concederá el uso de la palabra con arreglo al turno riguroso que deberá observarse en la lista de oradores<sup>98</sup>.

**(292)** Ahora bien, establecido lo anterior, con la finalidad de favorecer la claridad de la presente ejecutoria, y con la intención de destacar los aspectos que resultan relevantes para la resolución del presente asunto, se propone sistematizar las consideraciones anteriores, de manera general, a partir de las distintas etapas que conforman el procedimiento legislativo, en términos de la normativa a la que se hizo alusión, en la forma siguiente.

**(293) I.** El Congreso del Estado sólo puede funcionar con la mayoría de sus miembros; sesiona durante tres periodos al año; sus reuniones serán públicas; podrán ser extraordinarias, para lo cual, deberá desahogarse, previamente, una reunión preparatoria, y podrá convocar a ellas la Comisión Permanente, que funciona

---

<sup>97</sup> **Artículo 124.**- En cada uno de los casos de las fracciones del artículo anterior, se observarán las reglas siguientes:

...

IV.- En la discusión de los Dictámenes, proyectos de Leyes, Decretos o Acuerdos y demás asuntos, enviados a esta Soberanía, se pondrán a discusión en lo general y en lo particular; en ella podrán hablar Diputados en pro y en contra, para lo cual se formará una lista de forma manual o electrónica de los Diputados que pidan la palabra, los oradores hablarán de forma alternada por diez o quince minutos, según corresponda. Enseguida se preguntará si está suficientemente discutido. Si se resolviera por la negativa, se seguirá el procedimiento antes mencionado hasta que se considere suficientemente discutido;...

<sup>98</sup> **Artículo 131.** Cuando algún Diputado quiera tomar parte en una discusión, lo manifestará al Presidente de la Mesa Directiva, y éste le concederá el uso de la palabra con arreglo al turno riguroso que deberá observarse en la lista de oradores, entre los que pidieren la palabra para hablar en pro y los que la solicitaren para hacerlo en contra.

en los periodos de receso del órgano legislativo estatal, tiene una integración plural, funciona con la mayoría de sus miembros, y es ésta la que puede adoptar decisiones en su seno. Entre las atribuciones del Congreso del Estado de Puebla se encuentra la de expedir leyes, por lo que la legislación aplicable contempla un procedimiento legislativo, cuyo cumplimiento sólo podrá excusarse en casos urgentes, y que está conformado, en esencia, por las etapas a las que se hará mención a continuación.

**(294) II. Iniciativa.** Entre los sujetos legitimados para iniciar el procedimiento legislativo, se encuentran los diputados que integran el Congreso de Puebla.

**(295) III. Turno a comisiones.** Cuando se encuentre en funciones, la Comisión Permanente turnará los asuntos que reciba a la comisión que corresponda. La normativa aplicable reconoce la existencia de comisiones generales, cuyos integrantes tienen derecho a voz y voto, sesionan y toman sus acuerdos por mayoría. Entre las comisiones de este tipo que prevé la legislación en cita se encuentra la de Gobernación y Puntos Constitucionales que conocerá, entre otras cuestiones, de los asuntos vinculados con las elecciones estatales. Ahora bien, las comisiones están encargadas de discutir los asuntos que les sean turnados y, al efecto, sus integrantes deben ser convocados a sesión que, por regla general es pública, por conducto de su Presidente aunque, en ciertos casos, pueden llamar a reunión la mayoría de sus integrantes. Cuando se somete a su conocimiento una iniciativa, la función de la comisión consiste en emitir un dictamen, en el que puede proponerse aprobarla en sus términos,

rechazarla o modificarla y, en cualquier caso, debe presentarse por escrito, y reunir los requisitos previstos en las normas correspondientes.

**(296) IV. Discusión.** Emitido el dictamen relativo (en la lógica de que no podrá discutirse en el Pleno ningún proyecto que no tenga dictamen), deberá entregarse a la Mesa Directiva, cuyo Presidente programará su discusión. En caso de que esté en funciones la Comisión Permanente, ésta podrá realizar la convocatoria respectiva y, en este caso, las sesiones públicas extraordinarias a las que convoque se verificarán cuando lo apruebe la mayoría de los diputados presentes. El dictamen será sometido a discusión del Pleno cuando el Secretario haya dado lectura de la propuesta, o bien, cuando se dispense su lectura. Abierta la discusión, que deberá ser en lo general y en lo particular, se integrará una lista de oradores dentro de la que podrá participar el diputado que desee, a favor o en contra de la propuesta, y se entenderá que el debate sigue abierto, hasta en tanto no se considere que la propuesta ha sido suficientemente discutida.

**(297) V. Aprobación.** Agotada la discusión del asunto, se procederá a tomar la votación de los integrantes del órgano legislativo estatal lo que, en ciertos casos, podrá hacerse de manera nominal, y para lo cual deberán manifestarse a favor o en contra de la propuesta, o bien, abstenerse de votarla. La decisión se tomará por mayoría absoluta de votos, salvo en los casos expresamente previstos en la norma.

**(298) VI. Remisión al Ejecutivo.** Finalmente, aprobada la propuesta por parte del Congreso, será enviada al Ejecutivo para que realice las observaciones que estime oportunas o, en su caso, para que realice la publicación correspondiente.

**(299)** Ahora bien, establecido lo anterior, a continuación corresponde verificar lo actuado por el Congreso del Estado en relación con la aprobación del decreto combatido, pues sólo así será posible determinar la regularidad o irregularidad constitucional del procedimiento legislativo que se combate.

**(300)** En este orden de ideas, debe señalarse, por principio de cuentas, y en lo que al caso interesa, que en autos obra copia certificada del acta de la sesión pública celebrada por la Comisión Permanente del Congreso del Estado de Puebla el veintinueve de agosto de dos mil doce, de cuya parte final se desprende que agotados los asuntos del orden del día respectivo, se levantó la sesión y se convocó a una posterior, que tendría verificativo el cinco de septiembre de dos mil doce a las diez horas, señalándose expresamente que ésta fue reprogramada por el Presidente de la comisión en cita para el lunes tres de septiembre de dos mil doce, a las ocho horas<sup>99</sup>.

**(301)** En relación con esto último, según se desprende del informe rendido por el Poder Legislativo del Estado dentro de la acción de inconstitucionalidad 48/2012, se cuenta también con la copia certificada de los escritos dirigidos a los miembros de la

---

<sup>99</sup> El acta en comento obra agregada en las fojas cuatrocientos cuatro, a cuatrocientos seis del expediente.



Comisión Permanente del Congreso<sup>100</sup>, mediante los que se hace de su conocimiento el oficio número **2230/2012**, de primero de septiembre de dos mil doce, suscrito por el Presidente de dicho órgano legislativo, a través del cual se les informa acerca de la reprogramación de la sesión citada.

**(302)** Al respecto, debe señalarse que en ellos se advierte la existencia de una leyenda de la que se desprende que fueron recibidos por sus destinatarios, salvo en el caso de los dirigidos a los diputados **Ana María Jiménez Ortiz** y **Zeferino Martínez Rodríguez**, lo que se corrobora con la hoja de acuse que también obra en el expediente<sup>101</sup>.

**(303)** Por otra parte, según se desprende del informe rendido por el propio Poder Legislativo de la entidad, aunque dentro de la acción de inconstitucionalidad 52/2012, en autos obra también copia certificada de los escritos por medio de los cuales se hizo del conocimiento de los cuarenta y un diputados del Congreso estatal, el oficio indicado con anterioridad<sup>102</sup>.

**(304)** Sobre el particular, debe señalarse que, salvo el caso de los diputados que integran la Comisión Permanente, con las excepciones referidas con antelación, ninguno de los oficios mencionados contiene alguna leyenda de la que sea posible desprender que los legisladores recibieron el documento de mérito.

---

<sup>100</sup> Fojas cuatrocientos ocho, a cuatrocientos dieciséis.

<sup>101</sup> Foja cuatrocientos siete.

<sup>102</sup> Fojas setecientos uno a setecientos cuarenta y uno.

**(305)** No obstante, en relación con este aspecto, es importante mencionar que en el expediente obra, además, copia simple de diversas hojas en las se advierte el envío de tres correos electrónicos, desde la dirección [sriageneral@congresopuebla.gob.mx](mailto:sriageneral@congresopuebla.gob.mx), con los siguientes temas: “Reprogramación para la Sesión de Comisión Permanente del 03 de septiembre de 2012”; “Reprogramación para los integrantes de la Comisión Permanente Sesión 03 Septiembre 2012”, y “Orden del Día para la Sesión de la Comisión Permanente del 03 de Septiembre de 2012”<sup>103</sup>.

**(306)** En el expediente se cuenta también con copia certificada del orden del día para la sesión que celebraría la Comisión Permanente el tres de septiembre de dos mil doce<sup>104</sup>,

---

<sup>103</sup> Las constancias correspondientes obran agregadas en las fojas cuatrocientos diecisiete, a cuatrocientos diecinueve del expediente.

Al respecto, debe tenerse presente que la normativa aplicable en el caso, permite la utilización de los medios electrónicos para comunicar las convocatorias, y publicar las órdenes del día respectivos, como se desprende de los siguientes ordenamientos y preceptos:

**Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla:**

**Artículo 2.** Para efectos de la presente Ley se entenderá como:

...

IV.- Convocatoria: El acto por virtud del cual se cita por escrito o medio electrónico por los Órganos facultados del Congreso del Estado, con el objeto de realizar una sesión o reunión;...

**Artículo 9.** El Congreso del Estado, sus Órganos y personal, con la finalidad de simplificar, eficientar y facilitar los trámites y comunicaciones entre sus integrantes, los demás Poderes del Estado, y Ayuntamientos, lo realizará a través de medios electrónicos, magnéticos, ópticos, o de cualquier otra tecnología, de conformidad con su Reglamento o acuerdos que emita.

Para las comunicaciones y trámites privilegiará el uso de medios electrónicos y excepcionalmente los realizará por medios impresos.

**Artículo 105.** Para convocar a los Diputados a sesión, el Presidente de cada Comisión notificará a los integrantes de la misma, con cuarenta y ocho horas de anticipación y por escrito el día, hora y lugar de la celebración, ya sea personalmente, en el espacio que les corresponda en el edificio del Congreso o por medios electrónicos; excepto cuando a consideración del Presidente tenga que resolver un asunto de carácter urgente y extraordinario, en cuyo caso podrá convocar en un plazo menor.

**Artículo 161.** La convocatoria a sesiones del Pleno corresponde al Presidente de la Mesa Directiva, misma que se comunicará por escrito o a través de medios electrónicos.

**Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla**

**Artículo 35.** El Presidente de la Mesa Directiva o de la Comisión Permanente mandará publicar vía electrónica el Orden del Día en el Portal de Internet del Poder Legislativo, asimismo, se enviará a los correos electrónicos de los Diputados, a más tardar a las catorce horas del día anterior a la Sesión que corresponda, salvo que los Órganos Legislativos sesionen para dictaminación después de esta hora.

<sup>104</sup> Foja cuatrocientos veinte del expediente.

en cuyo punto número seis (6) se incorporó el rubro de “Asuntos Generales”.

**(307)** Además, obra también copia certificada del escrito de tres de septiembre de dos mil doce, firmado por el diputado **Edgar Antonio Vázquez**, integrante del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional, dirigido al Secretario de la Comisión Permanente de la Quincuagésimo Octava Legislatura del Congreso del Estado, mediante el cual propuso la reforma de diversos artículos del Código de Instituciones y Procesos Electorales de la entidad, específicamente, el primer párrafo de su artículo 31, 32, segundo párrafo del 79, 114, primer párrafo del 117, 186, 189, y el segundo párrafo del 205, para lo cual, formuló las consideraciones que estimó oportunas para sostener su proposición, e incluyó una propuesta de articulado, en los términos que consideró debía hacerse la modificación<sup>105</sup>.

**(308)** En autos existe, igualmente, copia certificada del acuerdo de admisión número **122/2012**<sup>106</sup>, suscrito por el Presidente de la Comisión Permanente del Congreso de la entidad, mediante el cual se admitió la iniciativa señalada en el párrafo precedente que, según se dice, fue presentada dentro del apartado de asuntos generales de la sesión pública de la referida comisión, de tres de septiembre de dos mil doce, para su trámite correspondiente.

**(309)** Además, obra también copia certificada del acuerdo número **125/2012**, suscrito por el propio Presidente de la Comisión

---

<sup>105</sup> Fojas cuatrocientos veintiuno, a cuatrocientos veinticuatro del expediente.

<sup>106</sup> Foja cuatrocientos veinticinco del expediente.

Permanente, el mismo tres de septiembre de dos mil doce, mediante el cual ordena turnar la iniciativa señalada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, para su estudio y resolución procedente

**(310)** En relación con lo asentado, debe señalarse que, en el toca, se cuenta con las copias certificadas del acta<sup>107</sup> y la versión estenográfica<sup>108</sup> de la sesión pública referida de las que, en lo que interesa, es posible desprender lo siguiente:

**(311)** – El tres de septiembre de dos mil doce, a las ocho horas con quince minutos, y en presencia de la mayoría de los integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de Puebla, se desarrolló la sesión convocada para esa fecha;

**(312)** – Dentro del segmento de la reunión correspondiente a los "Asuntos Generales", el diputado **Edgar Antonio Vázquez Hernández** hizo uso de la voz para presentar a la Comisión Permanente la iniciativa a la que se hizo referencia con anterioridad;

**(313)** - La iniciativa referida se turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, y

**(314)** – No habiendo más asuntos listados en el orden del día, se levantó la sesión, y se citó a los diputados para ese mismo día, tres de septiembre de dos mil doce, a las diez horas.

---

<sup>107</sup> Fojas cuatrocientos veintisiete, a cuatrocientos veintinueve.

<sup>108</sup> Fojas cuatrocientos treinta, a cuatrocientos treinta y cuatro.

**(315)** Derivado de lo señalado, mediante oficio **2237/2012**<sup>109</sup>, de tres de septiembre de dos mil doce, el Presidente y el Secretario de la Comisión Permanente del Congreso de Puebla remitieron al Presidente de la Comisión General de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso, la iniciativa a la que se ha hecho referencia con anterioridad.

**(316)** Al respecto, debe señalarse que el oficio de referencia está dirigido al diputado **Juan Carlos Espina Von Roehrich**, y que del acuse respectivo se advierte la existencia de un sello, con la leyenda de recibido, en el que consta su nombre.

**(317)** Ahora bien, atento a lo anterior, mediante acuerdo de tres de septiembre de dos mil doce, que obra también en copia certificada dentro del expediente<sup>110</sup>, cuatro de los integrantes de la comisión referida suscribieron un acuerdo, por medio del cual convocaron al resto de sus compañeros, a una sesión que debía celebrarse el mismo tres de septiembre de dos mil doce, a las nueve horas con treinta minutos.

**(318)** En la parte considerativa del documento de mérito, se señala que los firmantes solicitaron al Presidente de la comisión referida que citara de inmediato a los demás integrantes para que se sesionara la iniciativa en comento, pues la mayoría estaban presentes y, por tanto, podían estudiar, discutir y, en su caso, analizar dicha propuesta.

---

<sup>109</sup> La copia certificada del acuse de este documento obra agregada en la foja cuatrocientos treinta y cinco del expediente.

<sup>110</sup> Fojas cuatrocientos cuarenta, y cuatrocientos cuarenta y uno.

**(319)** No obstante, se indica que el Presidente se negó a la solicitud formulada y, por tanto, la mayoría mencionada determinó citar a la sesión respectiva para el día y hora señalados previamente.

**(320)** Al respecto, quienes firmaron el acuerdo mencionado, emitieron un comunicado<sup>111</sup>, dirigido a los diputados de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de Puebla, en el que les informaron que acordaron realizar la reunión referida, para lo cual citaron a todos los integrantes de la comisión, según se desprende de la copia certificada del acuse que obra en el expediente<sup>112</sup>, recibiendo la convocatoria seis de los siete integrantes, pues el Presidente se negó a hacerlo, según se desprende de la constancia de cuenta.

**(321)** El orden del día<sup>113</sup> de la sesión referida estuvo conformado por tres puntos, a saber: el pase de lista, el proyecto de dictamen por virtud del cual se reforman diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales de la entidad, y los asuntos generales.

**(322)** De dicha sesión derivó el dictamen número doscientos cuarenta (240)<sup>114</sup>, en el que se hace constar que se turnó a la comisión el expediente formado con motivo de la iniciativa presentada por **Edgar Antonio Vázquez Hernández**, quien propuso reformar diversas disposiciones del Código de

---

<sup>111</sup> La copia certificada de este documento obra agregada en la foja cuatrocientos treinta y seis del expediente.

<sup>112</sup> Fojas cuatrocientos treinta y siete y cuatrocientos treinta y ocho.

<sup>113</sup> Foja cuatrocientos treinta y nueve del expediente.

<sup>114</sup> El dictamen en comento obra agregado en las foja cuatrocientos cuarenta y dos, a cuatrocientos cuarenta y seis del expediente.

Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, con la finalidad de adecuarlo y hacerlo congruente con los tiempos del proceso electoral, atento a las necesidades objetivas de éste, por lo que era necesario ajustar y compactar sus tiempos, para que fuera más eficaz, y lograra un impacto más razonable en la sociedad, por lo que se sugería modificar la ley, en el sentido de que el proceso iniciara en la primera semana de febrero del año de la jornada electoral

**(323)** En consecuencia, se aprobó la reforma de los artículos 31, primer párrafo; 32, segundo párrafo del 79, 114, primer párrafo del 117, 186, 189, y el segundo párrafo del 205.

**(324)** El dictamen de referencia fue suscrito por cinco de los siete integrantes de la comisión referida, toda vez que su Presidente, y el diputado **Eric Cotoñeto Carmona** no lo firmaron.

**(325)** Debe señalarse que en el expediente se cuenta también con la copia certificada del acta de la sesión de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales a la que se ha hecho referencia<sup>115</sup>, de la que es posible desprender, en lo que interesa, que:

**(326)** – La sesión se realizó el tres de septiembre de dos mil doce; inició a las nueve horas con cuarenta y cinco minutos, y en ella estuvieron presentes seis de los siete integrantes de la comisión, incluso su Presidente, quien después se retiró, aunque la dirigió durante un tiempo, e hizo uso de la voz en diversas ocasiones, con la finalidad de asentar, en esencia, que: se estaba

---

<sup>115</sup> Fojas setecientos setenta y cuatro, a setecientos setenta y ocho.

discutiendo una iniciativa que apenas se había recibido; él no había convocado a la sesión; ésta había iniciado sin su presencia, y su asistencia no convalidaba un acto ilegal;

**(327)** – Durante la sesión se dio lectura a la iniciativa, lo que fue escuchado por el Presidente de la comisión que después de ello se retiró;

**(328)** – Se dio lectura al proyecto de dictamen listado en el punto número dos del orden del día;

**(329)** – Hizo uso de la voz el diputado **Espinosa Torres**, quien se manifestó a favor de la propuesta y pidió apoyar la iniciativa;

**(330)** – Se acordó que, a partir de ese momento, el desarrollo de la sesión fuera privado;

**(331)** – Se solicitó que para la votación se continuara la sesión en público;

**(332)** - Hizo uso de la voz el diputado **Zeferino Martínez** quien manifestó que no fue convocado en tiempo y forma; no recibió citatorio por escrito, y no conocía el proyecto que se estaba discutiendo y, en consecuencia, el diputado **Espinosa Torres** pidió que se le entregara una copia para que conociera el sentido de la propuesta, y realizó las manifestaciones adicionales que estimó oportunas;



**(333)** - La propuesta de dictamen fue aprobada por cuatro votos a favor y una abstención y, por tanto, se solicitó a la Secretaría General del Congreso que girara el oficio correspondiente para que la reforma aprobada se listara en el orden del día de la sesión que celebraría la Comisión Permanente en esa fecha, y

**(334)** - La sesión se levantó a las diez horas con veintiocho minutos del tres de septiembre de dos mil doce.

**(335)** Atento a lo anterior, cuatro de los siete integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso de Puebla suscribieron el oficio **DGAJEPL/7115/2012**<sup>116</sup>, de tres de septiembre de dos mil doce, dirigido al Presidente de la Comisión Permanente del Legislativo estatal, mediante el cual hicieron de su conocimiento que habían aprobado el dictamen señalado con antelación, y le solicitaron que convocara a sesión extraordinaria del Pleno del Congreso, con la intención de que conociera dicho dictamen y, en su caso, lo aprobara.

**(336)** En vista de la solicitud anterior, la Comisión Permanente del Congreso del Estado convocó a sesión, a celebrarse el tres de septiembre de dos mil doce, conforme a un orden del día<sup>117</sup> que incluyó tres puntos, a saber: la lectura del acta de su sesión pública realizada en esa misma fecha; lectura del oficio referido con antelación, en el que se le solicitó convocar al Pleno al desarrollo de una sesión extraordinaria, y asuntos generales.

---

<sup>116</sup> Fojas cuatrocientos sesenta y cuatrocientos sesenta y uno del expediente.

<sup>117</sup> Obra en copia certificada dentro de la foja cuatrocientos cincuenta y cuatro del toca.

**(337)** El acuse de recibo<sup>118</sup> de la entrega del orden del día referido a los diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura obra también agregado, en copia certificada, dentro de los autos de este medio impugnativo.

**(338)** La solicitud señalada con anterioridad fue acordada, favorablemente, por los miembros de la Comisión Permanente, que precisaron que la sesión extraordinaria a la que se convocaba, se ocuparía de la lectura del dictamen con Minuta de Decreto por el que se propuso la reforma de diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla<sup>119</sup>.

**(339)** En virtud de lo anterior, se solicitó al Gobernador<sup>120</sup>, y al Secretario General de Gobierno<sup>121</sup> de la entidad, que realizaran la publicación del acuerdo referido, mediante el cual la Comisión Permanente convocó a la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de Puebla, a una sesión extraordinaria a celebrarse a las once horas con quince minutos del tres de septiembre de dos mil doce, en la que deberían ocuparse del asunto mencionado<sup>122</sup>.

**(340)** En relación con lo indicado, debe señalarse que, en autos, obra copia certificada del acta<sup>123</sup> y la versión estenográfica<sup>124</sup> de la sesión de la Comisión Permanente a la que

---

<sup>118</sup> Fojas cuatrocientos cincuenta y cinco, a cuatrocientos cincuenta y nueve.

<sup>119</sup> La copia certificada del acuerdo respectivo obra agregada en las fojas cuatrocientos, y cuatrocientos sesenta y tres del expediente.

<sup>120</sup> La copia certificada del oficio correspondiente, con número **2243/2012** puede verificarse a foja ochocientos siete del expediente.

<sup>121</sup> La copia certificada del oficio 2244/2012, obra agregada en la foja ochocientos ocho.

<sup>122</sup> La copia certificada de la publicación de mérito obra agregada en las fojas quinientos sesenta y uno, y quinientos sesenta y dos del expediente.

<sup>123</sup> Foja quinientos cincuenta y ocho, a quinientos sesenta del expediente.

<sup>124</sup> Foja quinientos veinticinco, a quinientos treinta y uno.

se ha hecho alusión con anterioridad, de las que es posible desprender, en lo que importa, que:

**(341)** – La sesión se celebró el tres de septiembre de dos mil doce; en presencia de sus nueve integrantes, e inició a las diez horas con treinta y cinco minutos, conforme al orden del día establecido;

**(342)** – Se dio lectura al oficio suscrito por los integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso, en el que solicitaron citar al Pleno a sesión extraordinaria, y del acuerdo por el que se realizaba esta convocatoria;

**(343)** – Terminada la lectura atinente, hicieron uso de la voz el diputado **Juan Carlos Espina Von Roehrich**, quien habló en contra del acuerdo, y el diputado **Zeferino Martínez Rodríguez**, quien fijó su posición al respecto;

**(344)** – Al no haber más intervenciones, se votó la propuesta, de manera nominal, que fue aprobada por siete votos a favor; uno en contra, y una abstención, por lo que se ordenó notificar el acuerdo a todos los diputados de la Quincuagésima Octava Legislatura, para que asistieran a la sesión que se celebraría, ese mismo día, a las once horas con quince minutos, y enviar el acuerdo aprobado al Ejecutivo estatal, para su publicación, y

**(345)** – Agotados los asuntos del orden del día, se levantó la sesión; se citó a los diputados de la Comisión Permanente para la

siguiente sesión, y a los integrantes del Congreso para la que habría de verificarse en los términos señalados con anterioridad.

**(346)** Establecido lo anterior, debe señalarse que en autos se cuenta con la copia certificada del orden del día<sup>125</sup> conforme al cual fue convocada la sesión extraordinaria en comento, que incluía cuatro puntos, a saber: declaratoria de apertura de la sesión; lectura del dictamen con Minuta de Decreto presentado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, por el que se reforman diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado; lectura del acta de la sesión que se acaba de celebrar, y clausura.

**(347)** Las hojas de acuse de recibo de la entrega del oficio **2231/2012**, mediante el cual se repartió el orden del día indicado en el párrafo precedente, entre los diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de Puebla están agregadas también en el expediente<sup>126</sup>.

**(348)** Por último, debe señalarse que en autos obran también agregadas, en copia certificada, el acta y la versión estenográfica de la sesión extraordinaria en la que se analizó y votó el dictamen relativo y, en lo que importa, de los documentos aludidos es posible desprender, sustancialmente, lo siguiente:

**(349)** – La sesión se celebró el tres de septiembre de dos mil doce, con la presencia de treinta y seis legisladores, a las once horas con veinte minutos;

---

<sup>125</sup> Foja ochocientos uno del expediente.

<sup>126</sup> Fojas ochocientos dos, a ochocientos seis.

**(350)** – Después de declararse abierta la sesión, el Presidente de la Mesa Directiva sometió a la consideración del Pleno, dispensar la lectura del dictamen que sería analizado, discutido y votado;

**(351)** – El diputado **Juan Carlos Espina Von Roehrich** hizo uso de la palabra para solicitar que no se obviara la lectura, pero su propuesta fue rechazada por mayoría de votos, por lo que se acordó dispensarla (veintitrés votos a favor y cuatro en contra de esta propuesta);

**(352)** - El dictamen referido fue puesto a discusión en lo general y en lo particular;

**(353)** - El diputado **Juan Carlos Espina Von Roehrich** hizo una moción suspensiva del dictamen; sobre el particular se posicionaron los diputados **José Juan Espinosa Torres** y **Héctor Eduardo Alonso Granados**, y la propuesta fue votada y desechada por mayoría de votos;

**(354)** – En la discusión del dictamen, expresaron sus consideraciones los diputados referidos en el párrafo anterior, además de **Zeferino Martínez Rodríguez** y **Gerardo Mejía Ramírez**;

**(355)** - Agotadas las intervenciones, el dictamen fue sometido a votación, y se aprobó, en todos sus términos, con treinta y cuatro votos a favor, dos en contra, y cero abstenciones,

por lo que se envió la minuta al Ejecutivo del Estado para su publicación.

**(356)** En relación con lo anterior, debe señalarse que en autos obra copia certificada de la lista de asistencia<sup>127</sup> a la sesión referida, en la que se hace constar que estuvieron presentes treinta y seis diputados, y que los cinco ausentes justificaron su inasistencia.

**(357)** También se cuenta con copia certificada de la votación<sup>128</sup> recaída a la propuesta analizada en la sesión extraordinaria en comento, en la que se hace constar que treinta y cuatro legisladores se pronunciaron a favor de la propuesta, y dos lo hicieron en contra.

**(358)** Por último, debe indicarse que también hay constancia de los oficios mediante los cuales se solicitó al Gobernador<sup>129</sup>, y al Secretario de Gobierno<sup>130</sup> de la entidad, la publicación del decreto referido, además de que, como se indicó previamente en la presente ejecutoria, también se cuenta con un ejemplar del Periódico Oficial del Estado, en el que se difunde.

**(359)** Ahora bien, desarrollada la relatoría de los aspectos narrados con anterioridad, se arriba a la conclusión de que, en el caso, sobre el particular, no asiste la razón al partido político accionante en relación con diversos argumentos que hace valer en este apartado y que serán precisados a continuación.

---

<sup>127</sup> Foja quinientos cincuenta y seis.

<sup>128</sup> Foja quinientos cincuenta y siete.

<sup>129</sup> Foja ochocientos treinta y tres.

<sup>130</sup> Foja ochocientos treinta y dos.

**(360)** Esto es así, por principio de cuentas, porque contrariamente a lo que señala, de las constancias que obran en autos, a las que se hizo referencia previamente, es posible desprender que el Presidente de la Comisión Permanente no reprogramó la sesión en día inhábil como afirma el accionante, sino que dicha determinación se adoptó en la sesión de veintinueve de agosto.

**(361)** Ello, pues como se indicó en su oportunidad, dentro de la parte final del acta de la reunión referida, es posible advertir que desahogados los puntos del orden del día, se convocó a los integrantes de la comisión para la siguiente sesión que, inicialmente, tendría verificativo el cinco de septiembre de dos mil doce a las diez horas, aunque fue reprogramada para llevarse a cabo el tres del mismo mes y año.

**(362)** En este escenario, en el entendido de que este documento refleja, de manera sintética, los acuerdos y decisiones adoptados durante la sesión a la que se refiere, como se adelantó, en la especie, es posible considerar que la decisión de reprogramar la sesión referida se adoptó durante la reunión celebrada por la Comisión Permanente el veintinueve de agosto de dos mil doce.

**(363)** No es óbice a lo anterior que los oficios de notificación respectivos hayan sido fechados el primero de septiembre de este año, pues dichos documentos son sólo los instrumentos mediante los cuales se formalizó la convocatoria respectiva a los miembros de la comisión, y se informó a los demás integrantes del Congreso de la determinación relativa, sin que de su contenido

sea dable desprender que la decisión de cambiar la fecha de la sesión se haya tomado ese día.

**(364)** En esta misma lógica, deben desestimarse los argumentos relativos a que la sesión de primero de septiembre no fue pública pues, en los términos señalados, ésta no existió, y también lo dicho en torno a que la decisión no fue acordada en la última sesión ya que, se insiste, del acta de referencia es dable desprender que el acuerdo se adoptó, precisamente, en la reunión que celebró la Comisión Permanente el veintinueve de agosto de dos mil doce.

**(365)** A partir de las consideraciones anteriores es válido desestimar, igualmente, el señalamiento relativo a que la decisión de reprogramar la sesión en comento derivó de la voluntad personal del Presidente, y no del acuerdo de la mayoría de los integrantes de la comisión en comento.

**(366)** Ello, porque si la decisión atinente consta en el acta referida, es válido concluir que se trata de un aspecto que fue abordado en el desarrollo de la sesión correspondiente y, por tanto, al no hacerse constar que alguno de los integrantes de dicho órgano se opuso a tal determinación, es posible sostener que estuvieron de acuerdo con la proposición referida.

**(367)** Así las cosas, como se adelantó, no asiste la razón al accionante en torno a los argumentos que han sido atendidos con anterioridad.



**(368)** Tampoco es posible acoger lo dicho en torno a que no se turnó la iniciativa de decreto al Presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales pues, en oposición a lo afirmado, como se señaló con antelación, en autos obra constancia del oficio número **2237/2012**, dirigido al Presidente de la comisión referida, en la que se le hizo llegar la propuesta de reforma al Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, que dio origen al decreto ahora combatido.

**(369)** Al respecto, debe recordarse que, como se señaló con anterioridad, dentro del oficio respectivo, específicamente en su parte inferior, es posible advertir la existencia de un sello que contiene el nombre del Presidente de la comisión aludida, y la leyenda "RECIBIDO", con la fecha tres de septiembre de dos mil doce.

**(370)** En este orden de ideas, es posible concluir que, contrariamente a lo manifestado por el accionante, la iniciativa referida sí fue turnada al Presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso de Puebla.

**(371)** Por otra parte, se estima que tampoco asiste la razón al instituto político actor cuando dice que fue indebido que la mayoría de los integrantes de la comisión general referida con anterioridad convocaran a la sesión en la que se aprobó el dictamen en torno a la iniciativa de reforma señalada previamente.

**(372)** Esto es así, por principio de cuentas, porque en oposición a lo que afirma, y como ha quedado asentado con

anterioridad, en la parte considerativa del acuerdo mediante el cual se realizó el llamamiento a la sesión respectiva, se hizo constar que los integrantes de la citada comisión solicitaron a su Presidente que convocara a la reunión correspondiente, aprovechando que la mayoría de sus integrantes estaban presentes y, por ende, estaban en aptitud de estudiar, discutir y, en su caso, aprobar la iniciativa, y que dicha petición fue rechazada por éste.

**(373)** En vinculación con lo asentado, debe recordarse lo señalado en el sentido de que la iniciativa fue turnada y recibida por el Presidente de la comisión citada, por lo que no es dable sostener que no la conoció previamente, tal como sugiere el partido político actor.

**(374)** Además, deben rechazarse sus argumentos vinculados con que no se permitió a los integrantes de la comisión que estudiaran, analizaran, discutieran y revisaran la iniciativa, y que debió tenerse presente que no asistieron a la sesión ni el Presidente de la comisión, ni el único representante del Partido de la Revolución Democrática, y que uno de los asistentes se abstuvo de votar la propuesta, por lo que si hubieran estado todos los integrantes, la votación pudo haber cambiado.

**(375)** Al respecto, debe tenerse presente, por principio de cuentas, que del acuse de entrega del oficio mediante el cual se hizo del conocimiento de los integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales la presentación de la iniciativa respectiva, es posible desprender que dicho documento fue recibido por los siete diputados que la integran.

**(376)** Esto, pues existe constancia de su entrega, en la que se señalan los nombres de los legisladores que la integran, a saber: **Juan Carlos Espina Von Roehrich** (Presidente); **Gerardo Mejía Ramírez** (Secretario); **Juan Manuel Jiménez García** (Vocal); **Myriam Galindo** (Vocal); **José Juan Espinosa Torres** (Vocal); **Eric Cotoñeto Carmona** (Vocal), y **Zeferino Martínez Rodríguez** (Vocal).

**(377)** Del texto del oficio respectivo, es dable desprender que adjunto a él se remitió la iniciativa que debía dictaminarse y, por tanto, a partir de lo anterior, se estima válido concluir que los integrantes de la comisión estuvieron en aptitud de conocerla previo a la convocatoria y, desde luego, desahogo de la sesión y, consecuentemente, pudieron haberla analizado y revisado oportunamente.

**(378)** Por otro lado, es importante señalar que, una vez adoptado el acuerdo en el que se determinó que la sesión en comento se reuniría el propio tres de septiembre, se citó al efecto a todos los integrantes de la comisión, como se desprende de la constancia que obra agregada en autos<sup>131</sup>, y a la que se hizo referencia previamente en esta ejecutoria.

**(379)** De la constancia referida es dable desprender que, salvo el Presidente de la comisión que, según se hace constar, se negó a recibirla, los demás integrantes tuvieron conocimiento de la cita respectiva.

---

<sup>131</sup> Fojas cuatrocientos treinta y siete, y cuatrocientos treinta y ocho.

**(380)** Lo anterior es relevante, pues evidencia que los integrantes de la comisión conocían de la convocatoria respectiva y, por tanto, se garantizó su derecho a que asistieran a la sesión, y si alguno decidió no acudir, no fue derivado de una irregularidad que le impidiera tomar parte en ella.

**(381)** Por otro lado, por lo que toca concretamente al Presidente de la comisión, debe recordarse que aun cuando se negó a recibir el citatorio respectivo, como se desprende de las constancias de autos, y ha quedado asentado con anterioridad en el presente fallo, estuvo presente durante una parte del desarrollo de la reunión, que incluso dirigió en algún momento; conoció el contenido de la iniciativa, y previo a la lectura y emisión del dictamen relativo, decidió abandonar la reunión, al considerar que se trataba de un acto irregular, y aun cuando pudo haber votado en contra de la propuesta que se analizaba.

**(382)** Finalmente, respecto del diputado que se abstuvo de votar, debe señalarse que, como se advierte de las constancias de autos, estuvo presente en la sesión de la comisión, hizo uso de la voz y, finalmente, decidió abstenerse de manifestar su posición en relación con el tema que se discutía, posición que es válida, según se desprende de la normativa que rige el procedimiento legislativo, a la que se ha hecho referencia con antelación en esta ejecutoria.

**(383)** Así las cosas, opuestamente a lo indicado por el accionante, en la especie, se respetaron los derechos de todos

los integrantes de la comisión citada, pues de haberlo decidido así, pudieron haber sido escuchados durante el desarrollo de la sesión a la que fueron convocados.

**(384)** En relación con lo desarrollado, es importante señalar que la comisión adoptó su decisión por la mayoría de sus miembros, lo que es acorde con la normativa aplicable, tal como ha quedado asentado previamente, sin que sea posible encargarse de lo dicho por el partido actor, en el sentido de que si la comisión hubiera estado completamente integrada, la votación pudo haber cambiado, pues se trata de un argumento hipotético y subjetivo, que no encuentra asidero alguno a partir del cual pueda analizarse.

**(385)** En esta lógica, como en los supuestos anteriores, lo conducente es desestimar las alegaciones referidas.

**(386)** Esto ocurre también en torno a lo dicho respecto de que el Presidente de la comisión pudo haber solicitado opinión sobre el objeto de la iniciativa al Presidente del Instituto Estatal Electoral, pues al haber estado presente durante el desarrollo de la sesión que, se insiste, incluso presidió en algún momento, estuvo en aptitud de haber formulado la petición respectiva, en caso de estimarlo conducente.

**(387)** Finalmente, resulta infundado también lo dicho en relación a que la Comisión Permanente aprobó la solicitud de convocar a sesión del Pleno del Estado sin haber escuchado,

previamente, al Titular del Ejecutivo de la entidad, quien pudo darse cuenta de que era innecesario realizar la reunión referida.

**(388)** Esto es así, porque en relación con este tema, no debe soslayarse que, como quedó asentado previamente en esta ejecutoria, una vez adoptado el acuerdo de convocar a la sesión extraordinaria referida, se envió al Ejecutivo de la entidad para su publicación, que se realizó el tres de septiembre de dos mil doce, y dentro de la que se señala, expresamente, el asunto para el que se convocaba.

**(389)** En este orden de ideas, se estima válido concluir que si el Gobernador hubiera tenido algún reparo para realizar la convocatoria respectiva, pudo haberlo hecho valer al momento en que la Comisión Permanente le envió el acuerdo atinente.

**(390)** Por tanto, como se indicó, el argumento referido resulta infundado.

**(391)** Ahora bien, por otro lado, aun cuando conforme a los elementos con los que se cuenta en autos, podrían tenerse por actualizados los demás planteamientos que hace valer el Partido Acción Nacional en el presente concepto de invalidez que, en esencia, se relacionan con que el órgano legislativo del Estado no tomó un acuerdo relacionado con la urgencia de la reforma que analizaba (y, por tanto, no se atendieron diversos plazos establecidos en la normativa respecto de ciertas etapas específicas del procedimiento legislativo, y no se acreditó la urgencia de la iniciativa, que el mismo día que se presentó fue

aprobada, publicada y entró en vigor), a juicio de este Tribunal Pleno, esta circunstancia resulta insuficiente para determinar la inconstitucionalidad del decreto combatido, pues la magnitud de su potencial invalidante no permite arribar a una conclusión en ese sentido.

**(392)** Esto es así, pues como ha quedado asentado, dentro del procedimiento legislativo que le dio origen, se desarrollaron las distintas etapas previstas en la normativa aplicable, puesto que, como ha sido señalado, se presentó una iniciativa, la cual fue turnada a una de las comisiones generales del Congreso, que emitió el dictamen que estimó oportuno, y lo sometió a aprobación del Pleno del Congreso del Estado, donde se discutió y se votó, previamente a enviarlo al Ejecutivo de la entidad para su sanción y, en su caso publicación.

**(393)** Además, y sobre todo, conforme a las consideraciones desarrolladas con antelación, es claro que en el desarrollo de las distintas etapas a las que se hizo referencia, se respetaron los parámetros o estándares democráticos que ha establecido este Alto Tribunal para verificar la regularidad democrática de las decisiones de los órganos legislativos, pues:

**(394) a.** El proceso legislativo respetó el derecho de participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, a quienes se convocó, y permitió asistir e involucrarse en las sesiones durante las que se discutieron y adoptaron las decisiones que dieron origen al decreto ahora impugnado, y lo hicieron en condiciones de libertad e igualdad.

**(395)** Esto es así, pues como se evidencia con la narración desarrollada a lo largo del presente apartado, las distintas decisiones y acuerdos que se adoptaron en la especie (relacionados con la iniciativa, su dictamen de aprobación, la solicitud de que se sometiera al Pleno, y la confección del decreto impugnado, entre otros) fueron sometidos a los diputados que debían conocer de ellos, quienes estuvieron en aptitud de manifestar lo que consideraron oportuno en cada etapa, a favor o en contra de cada propuesta, como de hecho lo hicieron y, en su oportunidad, adoptaron las decisiones que estimaron convenientes.

**(396)** Por tanto, se concluye que, en la especie, el procedimiento legislativo desarrollado tanto en las comisiones como en el Pleno del Congreso de Puebla permitieron que éste funcionara como un órgano de deliberación política, dentro del cual las mayorías y minorías tuvieron la posibilidad de hacerse escuchar y, por tanto, debe tenerse por satisfecho este requisito.

**(397) b.** Por otra parte, se advierte que el procedimiento legislativo culminó con la correcta aplicación de las reglas de mayoría ya que, según ha sido señalado con anterioridad, en las comisiones, los acuerdos fueron adoptados por la mayoría absoluta de sus integrantes, mientras que en el Pleno, al haberse sometido a discusión, en lo general y particular, un proyecto de decreto, la votación se hizo en forma nominal, y la determinación fue adoptada, igualmente, por la mayoría absoluta de los diputados presentes durante el desarrollo de la sesión (votaron a



favor treinta y cuatro, de treinta y seis), sin que se advierta que, en el caso, hubiera sido necesaria una votación calificada, por no tratarse de uno de los supuestos que sobre el particular, contempla la legislación aplicable<sup>132</sup>.

**(398)** En consecuencia, debe concluirse que se cumple con este criterio, pues el proceso deliberativo concluyó, en cada caso, con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas para la concreción de los actos correspondientes.

**(399) c.** Finalmente, es posible concluir que, en el caso, además, se respetó la previsión relativa a que la deliberación y las votaciones fueran públicas, pues de las constancias que obran en el expediente, y en términos de lo narrado previamente en esta ejecutoria, es posible advertir que las sesiones en las que se desahogaron los temas que dieron lugar al decreto ahora combatido, esto es, las de la Comisión Permanente en las que se presentó la iniciativa y se convocó al Pleno; la de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, en la que se aprobó el

---

<sup>132</sup> **Constitución:**

**Artículo 57.** Son facultades del Congreso:

...

XVI.- Nombrar, por consenso o por mayoría calificada de los miembros del Congreso presentes, en ese orden de prelación, al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Electoral del Estado. De igual forma deberá nombrar a los Consejeros Electorales suplentes. El Código aplicable establecerá el procedimiento y las reglas respectivas.

**Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla**

**Artículo 22.** El Congreso del Estado celebrará sus sesiones en el Palacio del Poder Legislativo y únicamente podrá sesionar fuera de éste, por causas de fuerza mayor o caso fortuito que impidan ejercer sus funciones y facultades al interior del mismo y por otra causa especial y justificada. El traslado de sesiones que se realice por causas de fuerza mayor o caso fortuito, será ordenado por la Mesa Directiva y notificado a los integrantes del Pleno.

En el supuesto de que el traslado de las sesiones sea por causas especiales y justificadas, se realizará a propuesta del Presidente de la Mesa Directiva y será aprobado por mayoría calificada de los Diputados.

**Artículo 59.** La remoción de Comisión o Comité será decretada por el Pleno del Congreso con mayoría calificada, a propuesta de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, por una falta que a su juicio, sea considerada de mayor gravedad que las conductas establecidas en los artículos anteriores.

**Artículo 72.** Los integrantes de la Mesa Directiva sólo podrán ser removidos con el voto de la mayoría calificada de los Diputados, por alguna de las siguientes causas:...

dictamen correspondiente, y la extraordinaria del Congreso, tuvieron este carácter, sin que el accionante formule argumento alguno en el que sostenga lo contrario.

**(400)** Por tanto, se insiste, lo conducente es concluir que, en la especie, aun cuando pudieran haberse presentado los vicios apuntados, estos no dan lugar a determinar la invalidez pretendida pues, en los términos expresados previamente, a pesar de esta circunstancia, se cumplió con el resto de los requisitos previstos en la normativa, y se respetaron los principios fundamentales de la democracia deliberativa, establecidos como medida valorativa por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que no ha lugar a declarar la inconstitucionalidad pretendida por esta razón.

**(401)** En refuerzo de la conclusión recién señalada, conviene mencionar, además, que la razón de la reforma ahora combatida fue, exclusivamente, ajustar los plazos relacionados, fundamentalmente, con la fecha de inicio del proceso electoral, y no modificar las reglas del proceso.

**(402)** En este orden de ideas, al haberse desestimado los planteamientos que se hicieron valer en relación con el concepto de invalidez que se ha estudiado, lo conducente es realizar ahora el análisis de los demás argumentos de los promoventes, para lo cual se seguirá el orden establecido en el apartado de metodología incluido en esta ejecutoria.

**(403) SÉPTIMO. Modificación de la norma electoral impugnada fuera del plazo previsto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**(404)** El examen del concepto de invalidez referido conduce al siguiente resultado.

**(405)** Los accionantes sostienen, de manera común, que el decreto combatido vulnera lo previsto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Ley Suprema, pues a través de él se realizaron modificaciones legales fundamentales a la normativa electoral, fuera del plazo constitucional establecido al efecto.

**(406)** Sobre el particular afirman, básicamente, que la reforma contenida en el decreto impugnado contiene disposiciones que recogen los principios rectores de la materia, y resultan medulares para el proceso electoral en la entidad pues regulan, entre otros aspectos, la modificación de su fecha de inicio, además de otros plazos vinculados con la realización de distintas etapas relevantes en él.

**(407)** Consideran que lo anterior denota la naturaleza fundamental de las modificaciones combatidas y que, en este escenario, la legislatura estatal no podía haber realizado las reformas señaladas cuando lo hizo porque, de conformidad con la Constitución del Estado, e incluso, según lo establecían las propias normas antes de ser cambiadas, el proceso electoral en la entidad se inicia la segunda semana de noviembre de dos mil

doce, y el decreto impugnado se publicó el tres de septiembre de este año, esto es, dentro de los noventa días previos a su comienzo, aun cuando las disposiciones van a aplicarse en él, según se precisa en el texto del propio acto controvertido.

**(408)** Así las cosas, estiman que se vulneró lo previsto en la disposición constitucional aludida y, por tanto, que el decreto combatido resulta contrario a la Norma Suprema.

**(409)** El argumento reseñado resulta infundado como se acredita a continuación.

**(410)** El contenido del artículo constitucional que se estima infringido en la especie, es del tenor literal 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...

**(411)** Del texto trasunto es dable desprender que la Ley Fundamental establece, al mismo tiempo, una obligación y una prohibición en torno a las leyes electorales, con independencia de que su naturaleza sea federal o local, respecto de su promulgación, publicación, y reforma.

**(412)** En el primer caso, 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 la prohibición referida se plantea en la lógica de que dichas leyes no podrán sufrir modificaciones, siempre que sean fundamentales, durante el tiempo señalado.

**(413)** Lo anterior, 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, con la finalidad de que, de esta forma, quede garantizado el principio de certeza que debe observarse en la materia.

**(414)** Las consideraciones anteriores han sido sostenidas por este Alto Tribunal, en la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

**“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.** 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 el 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 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."<sup>133</sup>

**(415)** De lo hasta aquí desarrollado es válido concluir, en lo que al caso importa, que 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 tres elementos

---

<sup>133</sup> Tesis 87/2007, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 563, número de registro: 170,886.

generales a los que se hizo alusión, esto es: la temporalidad de la reforma; el proceso con el que está vinculada, y 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.

**(416)** Esto es así, pues como se desprende de lo narrado con anterioridad, para verificar la adecuación de la reforma a una norma electoral con el precepto de la Ley Fundamental aludido será necesario analizar, en primer lugar, la temporalidad en que se realiza pues, como se señaló, 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.

**(417)** No obstante, este elemento, por sí solo, es insuficiente para acreditar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las reformas pues, aun 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, según se ha señalado en las consideraciones desarrolladas previamente, si así fuera, podría llegar a afectarse el principio de certeza que debe regir en la materia.

**(418)** Ahora bien, incluso en el caso de que se hubieran hecho modificaciones a una norma electoral dentro del plazo

referido, y que ésta fuera 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 en el proceso electoral.

(419) Lo anterior, pues 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 alude el precepto constitucional al que se ha hecho alusión no podrá provocar su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, incluso si éste ya hubiere iniciado.

(420) Las consideraciones anteriores han sido sostenidas por este Tribunal Pleno, en el criterio que se cita a continuación:

**“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.** El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: **a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente,**



la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral.”<sup>134</sup>

(421) Así las cosas, como se adelantó, 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, preferentemente, en el orden aludido, pues sólo así se estará en aptitud de arribar a una conclusión acertada al respecto.

(422) Precisado lo anterior, debe traerse ahora, a colación, el contenido del decreto impugnado, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Puebla el tres de septiembre de dos mil doce, cuya copia certificada obra agregada al expediente<sup>135</sup> y que, en lo que interesa, es el siguiente:

“ ...

---

<sup>134</sup> Tesis 98/2006, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de dos mil seis, página 1564, número de registro: 174,536.

<sup>135</sup> En las fojas ochocientos treinta y cuatro, a ochocientos treinta y seis.

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS  
DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y  
PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA**

**ÚNICO.-** Se reforman el primer párrafo del artículo 31, el 32, el segundo párrafo del 79, el primer párrafo del 114, el primer párrafo del 117, 186, 189 y el segundo párrafo del 205; todos del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 31.-** Los partidos políticos nacionales, deberán acreditar ante el Consejo General, durante el mes de enero del año del proceso electoral:

I a III...

**Artículo 32.-** El Consejo General convocará, durante el mes de febrero del año anterior a aquél en el que inicie el Proceso Electoral Estatal Ordinario, a los grupos de ciudadanos que pretendan participar en los procesos electorales, a fin de que puedan obtener el registro como partido político estatal.

**Artículo 79.-...**

El Consejo General se reunirá en la primera semana de febrero del año de la jornada electoral para declarar el inicio del proceso electoral.

**Artículo 114.-** El Consejo General designará a los integrantes de los Consejos Distritales, a más tardar en el mes de febrero del año de la elección.

...

**Artículo 117.-** Los Consejos Distritales, una vez integrados en términos del artículo anterior, sesionarán para dar inicio a sus actividades.

...

**Artículo 186.-** El proceso electoral ordinario iniciará con la primera sesión del Consejo General, que debe celebrar durante la primera semana del mes de febrero del año de la jornada electoral y concluye con los cómputos y declaraciones de validez que realicen los Consejos del Instituto o bien con las resoluciones que, en su caso, pronuncie en última instancia el Tribunal.

**Artículo 189.-** la etapa de preparación de las elecciones iniciará con la primera sesión que el Consejo General del Instituto celebre, durante la primera semana del mes de febrero del año en que deban realizarse las elecciones ordinarias y concluye al inicio de la jornada electoral.

**Artículo 205.-...**

El partido político deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral ante el Consejo General, en el mes de marzo del año de la elección. Del registro se expedirá constancia.

**TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

**SEGUNDO.-** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto...”

**(423)** En lo que importa, el texto transcrito pone de relieve dos circunstancias que se estiman relevantes para la correcta atención del concepto de invalidez que se atiende, a saber: - que el decreto ahora impugnado modificó diversos dispositivos jurídicos de una norma de naturaleza electoral, específicamente, el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla y, - según se desprende de lo dispuesto en su artículo Primero Transitorio, que la voluntad del órgano reformador de la norma era que dichas disposiciones entraran en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, es decir, el tres de septiembre de dos mil doce.

**(424)** En relación con este último aspecto, esto es, el vinculado con la entrada en vigor de la modificación a la ley electoral referida, debe tenerse presente que, conforme lo dispone el tercer párrafo del artículo 3 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla<sup>136</sup>, y se corrobora con el informe que, sobre el particular, rindió el Director Jurídico del Instituto Electoral del Estado, a través del memorándum número **IEE/DJ-373/2012**, de ocho de octubre de dos mil doce, que obra agregado en autos<sup>137</sup>, el inicio del proceso electoral en el Estado de Puebla está programado para la segunda semana de noviembre de dos mil doce.

---

<sup>136</sup> Artículo 3...

El Consejo General se reunirá en la segunda semana del mes de noviembre del año anterior a la etapa de la jornada electoral para declarar el inicio del proceso electoral.

<sup>137</sup> A foja trescientos treinta y ocho del expediente.

**(425)** En este escenario, se entiende lógico el planteamiento que hacen valer los accionantes en el concepto de violación que se analiza pues, según se ha visto, se reformó una norma electoral dentro del plazo de noventa días previos al inicio del proceso electoral en el que, en principio, sería aplicada y, en su opinión, la modificación impugnada entraña aspectos que incidirán, de manera fundamental, en su desarrollo.

**(426)** No obstante lo anterior, es menester señalar que, en autos, obran elementos probatorios de los que es posible desprender que el Poder Legislativo de Puebla reformó el artículo transitorio referido anteriormente, con el fin de precisar que el decreto ahora combatido no será aplicado en el proceso electoral que comienza la segunda semana de noviembre de dos mil doce.

**(427)** En efecto, del material probatorio con el que se cuenta en el expediente, es posible advertir que existen copias certificadas de los siguientes documentos:

**(428)** – Iniciativa de reforma suscrita por los integrantes de la Junta de Gobierno y Coordinación Política del Congreso del Estado de Puebla, de ocho de octubre de dos mil doce, dirigida a los diputados de la Quincuagésima Octava Legislatura de la entidad, en la que proponen modificar el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado<sup>138</sup> que, en lo que importa, es del tenor siguiente:

---

<sup>138</sup> Fojas ochocientos treinta y siete, a ochocientos treinta y nueve del expediente.

**(429)** En la parte considerativa se destaca que el tres de septiembre de dos mil doce se aprobó una reforma a diversas disposiciones de la norma electoral señalada con anterioridad, cuya finalidad era ajustar diversos términos, de tal forma que el proceso electoral se verificara en forma compacta y eficiente;

**(430)** El artículo Primero Transitorio de la reforma citada requiere ser consistente, en cuanto a su explicitud, para su adecuada aplicación temporal, pues no determina con precisión el proceso que se verá afectado con la modificación realizada y, por tanto, toda vez que puede alterar o confundir la sucesión de actos de cualquier proceso electoral, se propone reformarlo, para que resulte congruente con el resto de las disposiciones de la materia;

**(431)** Así, se mantienen los mismos razonamientos y consideraciones del decreto de tres de septiembre de dos mil doce, con la salvedad de que será aplicable para el proceso electoral siguiente, lo que se explicita en el artículo transitorio en cita, en el que se ordenará el inicio de su vigencia;

**(432)** Por tanto, se propone ordenar la reforma del artículo Primero Transitorio del decreto que reforma diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el tres de septiembre de dos mil doce, para quedar de la siguiente forma: *“El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial del Estado y no aplicará para el proceso electoral que inicia la segunda semana del mes de noviembre del año dos mil doce”*, y

**(433)** El artículo Primero Transitorio de esta iniciativa establecía que el decreto en comento entraría en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Puebla.

**(434)** - Acuse de recibo de los oficios por los que se informa de la reunión de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso de Puebla, que tendría verificativo el diez de octubre de dos mil doce, a las diez horas, en la Sala de Comisiones del Palacio Legislativo<sup>139</sup>;

**(435)** - Orden del día de la sesión referida que, en su punto número tres, incluyó el "*Proyecto de Dictamen por virtud del cual se reforma el artículo Primero Transitorio del Decreto del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, por el que se reforman diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial del Estado con fecha tres de septiembre del año en curso, y en su caso aprobación*"<sup>140</sup>;

**(436)** - Dictamen número doscientos cincuenta (250) de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Puebla, de diez de octubre de dos mil doce, suscrito por seis de sus siete integrantes, con el voto en contra de su Presidente, y en ausencia de uno de sus vocales que, con la Minuta del Decreto que reforma el artículo transitorio del diverso decreto del Congreso del Estado, por el que se reformaron diversas

---

<sup>139</sup> Fojas ochocientos cuarenta, a ochocientos cuarenta y tres del toca.

<sup>140</sup> Foja ochocientos cuarenta y cuatro.

disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el tres de septiembre de dos mil doce, en términos sustancialmente idénticos a los contenidos en la iniciativa a la que se hizo alusión en párrafos anteriores<sup>141</sup>;

**(437)** – Orden del día de la sesión pública extraordinaria celebrada por la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso Constitucional del Estado de Puebla, de once de octubre de dos mil doce, en cuyo numeral dos (2) se previó la *“Lectura del Dictamen con Minuta de Decreto que presenta la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Honorable Congreso del Estado, por el que se reforma el artículo Primero Transitorio del Decreto que reforma diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales, publicado en el Periódico Oficial del Estado con fecha tres de septiembre de dos mil doce”*<sup>142</sup>;

**(438)** – Ejemplar del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, de diez de octubre de dos mil doce, que contiene la publicación de un acuerdo por el que la Comisión Permanente del Congreso de la entidad convocó a los integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado, a una sesión extraordinaria a celebrarse a las ocho horas del once de octubre de dos mil doce, en la que se atendería, entre otros asuntos, del señalado en el párrafo anterior de esta ejecutoria;

---

<sup>141</sup> Fojas ochocientos cuarenta y cinco, a ochocientos cuarenta y siete.

<sup>142</sup> Fojas ochocientos cuarenta y ocho, y ochocientos cuarenta y nueve.

**(439)** – Aprobación de la Minuta de Decreto por el que se aprueba la reforma al artículo Primero Transitorio del diverso decreto del Congreso de Puebla, en el que se aprobaron diversas modificaciones al Código de Instituciones y Procesos Electorales de la entidad, publicado el tres de septiembre de dos mil doce en el Periódico Oficial del Estado, que queda en los términos señalados con anterioridad, esto es, explicitando que la reforma a la norma indicada, aprobada en septiembre de este año, no será aplicable en el proceso electoral que comienza la segunda semana de noviembre de dos mil doce<sup>143</sup>;

**(440)** – Oficios con número **2566/2012**<sup>144</sup> y **2567/2012**<sup>145</sup>, de once de octubre de dos mil doce, dirigidos, respectivamente, al Gobernador y al Secretario General de Gobierno, ambos del Estado de Puebla, mediante los que remiten, para su publicación en el Periódico Oficial de la entidad, la Minuta de Decreto referida con antelación, y

**(441)** – Ejemplar del medio de difusión oficial del Gobierno de Puebla, de once de octubre de dos mil doce, que contiene la publicación del decreto referido a lo largo de las consideraciones preinsertas, en el que se contiene la reforma del artículo Primero Transitorio del decreto de tres de septiembre de dos mil doce, al que se ha hecho referencia con anterioridad, para explicitar que las reformas realizadas al Código de Instituciones y Procesos

---

<sup>143</sup> Fojas ochocientos cincuenta y tres a ochocientos cincuenta y cinco.

<sup>144</sup> Foja ochocientos cincuenta y seis.

<sup>145</sup> Foja ochocientos cincuenta y siete.



Electorales del Estado no serían aplicables al proceso que iniciará en la segunda semana de noviembre de dos mil doce<sup>146</sup>.

(442) De los razonamientos anteriores es dable desprender que aun cuando, en un principio, estaba previsto que la reforma impugnada fuera aplicada en el próximo proceso electoral del Estado de Puebla, como se desprende de su redacción, con posterioridad a su publicación, el Congreso de la entidad aprobó modificar su artículo Primero Transitorio, del que se desprendía esta cuestión, y dejó expresamente asentado, que los cambios a la normativa electoral no regirían en el proceso que comienza la segunda semana de noviembre de dos mil doce, situación que es reconocida por el Partido Acción Nacional en su escrito de alegatos, en cuya página cuatro (4) señala, literalmente, lo siguiente:

“...En primer lugar, es cierto que el pasado once de octubre fue reformado y publicado en el Periódico Oficial del Estado, el artículo primero transitorio del decreto que reforma diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales de fecha 03 de septiembre.

...

Sin embargo, el pasado 11 de octubre de 2012, se modificó dicho transitorio para quedar como sigue:

**‘Transitorios:**

**PRIMERO.-** EL presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial del Estado *y no aplicará para el proceso electoral que inicia la segunda semana del mes de noviembre del año dos mil doce’...*”

(443) En este orden de ideas, como se adelantó, en la especie, resultan infundados los planteamientos que los accionantes hacen valer sobre el particular, pues aun cuando se realizó una reforma a la normativa electoral del Estado, en los

---

<sup>146</sup> Fojas ochocientos cincuenta y ocho, a ochocientos sesenta.

términos precisados con antelación, ésta no será aplicada en el próximo proceso electoral del Estado y, consecuentemente, con independencia de la trascendencia de las modificaciones realizadas, no estaba sujeta a la temporalidad prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Ley Fundamental que, por tanto, no resulta vulnerado en la especie.

**(444)** Esto es así pues, según se ha señalado en las consideraciones desarrolladas a lo largo del presente estudio, la obligación de abstenerse a realizar modificaciones fundamentales a las leyes electorales, en el plazo indicado por la norma, se actualiza sólo cuando éstas van a aplicarse en el proceso electoral inmediato, lo que no ocurre en el caso, como ha quedado acreditado con antelación.

**(445)** Por tanto, se insiste, los planteamientos de los accionantes deben declararse infundados.

**(446)** En esta lógica, debe declararse igualmente infundado el último concepto de invalidez de la Procuradora General de la República, íntimamente relacionado con el argumento que acaba de analizarse, en el que sostiene que el decreto combatido vulnera los artículos 16 y 133 de la Carta Magna, básicamente, porque el Poder Legislativo de la entidad actuó fuera de su esfera competencial, al haberlo publicado sin la oportunidad debida, lo que evidencia que se extralimitó en sus atribuciones, y rompió con la supremacía constitucional.

**(447)** Como se desprende de lo indicado con antelación, el argumento referido descansa en el hecho de que el decreto

combatido fue publicado fuera del plazo previsto al efecto, planteamiento que fue analizado y desestimado previamente lo que, por tanto, provoca que el concepto de invalidez al que se alude carezca de razón y, consecuentemente, resulte también infundado, tal como se adelantó.

**(448)** Ahora bien, la conclusión a la que se ha arribado en el presente apartado no implica, en modo alguno, que deban dejar de estudiarse los demás planteamientos de invalidez formulados por los accionantes.

**(449)** Ello, pues no debe perderse de vista que dentro de las consideraciones que sostienen el decreto publicado el once de octubre de dos mil doce en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, en lo que importa, se señala que aun cuando se modifique el artículo transitorio al que se ha hecho referencia, se mantienen los mismos razonamientos y consideraciones del decreto de tres de septiembre de dos mil doce, impugnado en la especie, que regirán en el proceso posterior al inmediato.

**(450)** Es decir, aunque el transitorio reformado establece una salvedad en relación con la fecha en que se aplicarán los cambios al Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado, publicados en el decreto ahora controvertido, surtirán sus efectos en el futuro y, por tanto, resulta indispensable que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ocupe del análisis de los demás conceptos de invalidez propuestos por los accionantes, a fin de determinar si el decreto combatido se ajusta o no a los postulados de la Ley Fundamental.

(451) La conclusión anterior encuentra apoyo en la tesis que se cita a continuación:

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, CUANDO ÉSTA HA SIDO MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO EN ALGUNO O ALGUNOS DE SUS PÁRRAFOS, LLEVA A SOBRESEER ÚNICAMENTE RESPECTO DE LOS QUE PERDIERON SU VIGENCIA AL INICIARSE LA DEL NUEVO ACTO LEGISLATIVO Y SIEMPRE Y CUANDO NO PRODUZCAN EFECTOS PARA EL FUTURO.** Si bien es cierto que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse en ella cuando se actualiza la causal prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el numeral 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de la norma general impugnada, cuando ésta haya perdido su vigencia con motivo de un nuevo acto legislativo, también lo es que ello sólo operará respecto de la parte que fue motivo de aquél, independientemente de que se haya emitido con el mismo texto de la norma anterior o se haya variado en algún o algunos de sus párrafos concretos, indicando el legislador su voluntad mediante la inserción del texto que quiso repetir o variar, intercalándolo con los paréntesis y puntos suspensivos representativos de los textos en los que permaneció la misma norma o alguna de sus partes, al no ser objeto del nuevo acto legislativo. Esto es, la declaratoria de improcedencia no puede abarcar todo el texto del artículo relativo, sino únicamente la parte afectada por el nuevo acto legislativo, pues los párrafos intocados subsisten formal y materialmente, al ser enunciados normativos contenidos en un artículo concreto motivo de un acto legislativo anterior que continúa vigente. **Además, no podrá sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad por la causal indicada cuando, a pesar de perder su vigencia con motivo de los nuevos actos legislativos, dichas normas puedan producir efectos en el futuro.**”<sup>147</sup>

(452) En este escenario, como se adelantó, no ha lugar a acoger el planteamiento analizado y, consecuentemente, lo conducente es ocuparse del último tema que se hace valer en el caso, relativo a la violación de los principios constitucionales que

<sup>147</sup> Tesis 41/2008, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, junio de dos mil ocho, página 674, número de registro: 169,572.

rigen la materia, respecto del cual, los accionantes formulan diversos argumentos que, para efectos de claridad, serán atendidos en considerandos individuales.

**(453) OCTAVO. El diseño normativo que regula la integración e inicio de las funciones de los consejos distritales y municipales viola los principios constitucionales de objetividad y certeza.**

**(454)** Por principio de cuentas, debe señalarse que, tal como se anunció en la parte final del considerando anterior, en relación con el tema de la violación de los principios constitucionales, los promoventes formulan distintos planteamientos en tanto que, el Partido Acción Nacional manifiesta, en esencia, que:

**(455)** – El decreto combatido vulnera los principios de fundamentación, motivación, certeza, legalidad y supremacía constitucional local y federal, pues los artículos reformados, cuya finalidad principal es modificar la fecha de inicio del proceso electoral y, en consecuencia, adecuar otras relacionadas con trámites o etapas accesorios a ésta, generan confusión en relación con los plazos o términos en los que deben llevarse a cabo determinados actos vinculados con la organización de las elecciones;

**(456)** – Lo anterior, en primer lugar, porque con la reforma impugnada, el proceso de integración de los consejos distritales y municipales se reducirá a un mes, lo que hace imposible que se desahoguen las etapas necesarias al efecto, sobre todo, si se

toma en consideración el número de cargos que deberán elegirse, y que durante ese mes, además de la designación del Consejo, cada consejo debe desarrollar su primera sesión, e insacular a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla y, por tanto, reducir el proceso a este límite temporal, viola los principios de certeza y objetividad previstos en la Norma Constitucional;

**(457)** - Además, los preceptos reformados contravienen los principios de fundamentación, certeza y legalidad, previstos en el artículo 116 de la Ley Fundamental, pues resultan contradictorios con la Constitución Política del Estado que, en su artículo 3, dispone que el proceso iniciará en una fecha distinta a la indicada por la norma secundaria, lo que genera confusión, y pone en riesgo la organización de las elecciones, y

**(458)** - Finalmente, los preceptos reformados contrarían lo dispuesto en relación con los plazos para el inicio del proceso de insaculación de los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla, que está previsto para comenzar antes de que inicie el proceso electoral, con lo que se atenta contra lo previsto en los artículos 41, fracción I, y 116, fracción IV, incisos a) y b), de la Ley Fundamental, y rompe con los principios de certeza y seguridad jurídica.

**(459)** En relación con el segundo de los argumentos mencionados, debe señalarse que, dentro del primer concepto de invalidez incluido en su escrito inicial, la Procuradora General de la República sostiene un planteamiento sustancialmente idéntico a éste, aunque enfocado, específicamente, a la violación del principio de certeza, pues estima que la contradicción existente

entre las fechas previstas en la Constitución y la normativa modificada provocará dudas entre los actores políticos, que no sabrán, con exactitud, cuándo se iniciará el proceso.

**(460)** Ahora bien, establecido lo anterior, debe señalarse, por principio de cuentas, que el primer argumento que hace valer el Partido Acción Nacional, en el sentido esencial de que, con la reforma, la reducción del plazo previsto para la integración de los consejos distritales y municipales violenta los principios de certeza, legalidad y objetividad en la materia, va encaminado a controvertir el nuevo diseño normativo establecido en relación con la cuestión precisada y, por ende, debe ser analizado en estos términos.

**(461)** Al efecto, conviene recordar que, sobre el particular, el instituto político accionante sostiene, medularmente, que con la reforma, el proceso de integración de los consejos distritales y municipales se reducirá a un mes lo que, en su opinión, hace imposible que se desahoguen las etapas necesarias al efecto, sobre todo, si se toma en consideración el número de cargos que deberán elegirse, y que durante ese plazo, además de su designación, cada consejo deberá desarrollar su primera sesión, e insacular a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla por lo que, concluye, reducir el proceso a este límite temporal, viola los principios certeza y objetividad previstos en la Norma Constitucional.

**(462)** Con la intención de resolver el concepto de invalidez señalado, debe tenerse presente que el artículo 116, fracción

IV<sup>148</sup>, de la Constitución General de la República establece, como imperativo, que las constituciones y leyes de los estados, en materia electoral, garanticen, esencialmente, que:

---

<sup>148</sup> **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

...

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

- a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;
- b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;
- c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
- d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;
- e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;
- f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;
- g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;
- h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;
- i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;
- j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;
- k) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución;
- 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



**(463)** – Las elecciones de los gobernadores; los integrantes de las legislaturas, y los ayuntamientos locales, se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y que la jornada electiva tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda, salvo cuando no coincida en la misma fecha;

**(464)** – En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, se observen, como principios rectores, los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

**(465)** – Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones, y las que deban resolver las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones;

**(466)** – Las autoridades administrativas electorales puedan convenir con el Instituto Federal Electoral que éste se haga cargo de la organización de los procesos locales;

**(467)** – Los partidos políticos estén conformados por ciudadanos, y tengan el derecho exclusivo de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular;

---

n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse...

**(468)** – Las autoridades electorales sólo puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que, expresamente, se señalen;

**(469)** – Los partidos políticos reciban, equitativamente, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, y las tendentes a la obtención del voto en los procesos electorales, además de que se establezca el procedimiento de liquidación en caso de pérdida del registro;

**(470)** – Se fijen criterios para establecer límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como lo relativo a los montos máximos sobre aportaciones de simpatizantes, procedimientos de control y vigilancia del origen y uso de todos sus recursos y, en su caso, el establecimiento de sanciones por incumplimiento;

**(471)** – El acceso de los partidos a la radio y a la televisión;

**(472)** - Se fijen reglas para las precampañas y campañas electorales, y las sanciones para el caso de incumplimiento;

**(473)** – Se instruyan las bases para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral, y las autoridades electorales locales, en materia de fiscalización de finanzas de los partidos políticos;

**(474)** – Se establezca un sistema de medios de impugnación, para que todos los actos y resoluciones electorales

cumplan con el principio de legalidad, y se establezcan las reglas para los casos de recuentos totales o parciales de votación;

**(475)** – Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados y ayuntamientos locales, 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

**(476)** – Se tipifiquen los delitos y las faltas en la materia, así como las sanciones correspondientes.

**(477)** Conforme a lo anterior, en tanto las legislaciones electorales de las entidades federativas garanticen y observen las previsiones anteriores, podrán establecer, libremente, el contenido de las normas que rijan la materia.

**(478)** Así las cosas, por principio de cuentas, es posible concluir que la normatividad del Estado, válidamente, puede prever el diseño que mejor le parezca en relación con el plazo para la conformación y entrada en funciones de los consejos distritales y municipales, pues del precepto constitucional citado no se desprende que, al respecto, exista algún parámetro o modelo específico que deba seguirse sobre el particular y, en este sentido, para determinar si éste resulta adecuado o no con la Ley Fundamental, será necesario verificar que cumpla con los principios constitucionales que rigen la materia, particularmente, los de certeza y objetividad que el accionante estima vulnerados en la especie.

**(479)** Ahora bien, al respecto, debe tenerse presente que el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución General de la República, dispone que:

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

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

(...)

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

...

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;...”

**(480)** Sobre el particular, este Tribunal Pleno se ha pronunciado en el sentido de que la legislación estatal en la materia debe garantizar, entre otros aspectos, que el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades respectivas, se rija por los principios rectores de certeza, imparcialidad, legalidad y objetividad que, según se ha destacado, consisten en lo siguiente:

**(481) a.** 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.

**(482) b.** El principio de imparcialidad consiste en que, en el ejercicio de sus funciones, las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista.

**(483) c.** El principio 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 ésta, y

**(484) d.** El principio 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 la actuación de las autoridades electorales está sujeta.

**(485)** Lo anterior encuentra apoyo en la tesis que se cita a continuación:

**“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 (sic) 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.”<sup>149</sup>

**(486)** En este sentido, toda vez que, en relación con el aspecto que se analiza, como se indicó, el actor señala que el decreto combatido violenta los principios de objetividad y certeza, a efecto de determinar lo relativo a su regularidad constitucional, deberá verificarse que se observen los elementos mencionados en los incisos “c.” y “d.” preinsertos, esto es, que: las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos que involucra, y se prevean las facultades expresas de las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan, previamente, con claridad y seguridad, las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta.

**(487)** Precisado lo anterior, y con la finalidad de realizar el análisis señalado, debe aludirse ahora al diseño normativo establecido en relación con el plazo de designación de los consejeros distritales y municipales y, al efecto, debe partirse del hecho de que, conforme a la normatividad reformada, el proceso electoral en la entidad comenzará con la primera sesión que

---

<sup>149</sup> Tesis 144/2005, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de dos mil cinco, página: 111, número de registro: 176,707.

realice el Consejo General del Instituto Electoral en la primera semana de febrero del año de la elección.

**(488)** Esto, según se desprende de los artículos 79, 186, y 189 del decreto impugnado, que son del tenor siguiente:

**Artículo 79.-...**

El Consejo General se reunirá en la primera semana de febrero del año de la jornada electoral para declarar el inicio del proceso electoral.

**Artículo 186.-** El proceso electoral ordinario iniciará con la primera sesión del Consejo General, que debe celebrar durante la primera semana del mes de febrero del año de la jornada electoral y concluye con los cómputos y declaraciones de validez que realicen los Consejos del Instituto o bien con las resoluciones que, en su caso, pronuncie en última instancia el Tribunal.

**Artículo 189.-** La etapa de preparación de las elecciones iniciará con la primera sesión que el Consejo General del Instituto celebre, durante la primera semana del mes de febrero del año en que deban realizarse las elecciones ordinarias y concluye al inicio de la jornada electoral.

**(489)** Por su parte, en relación con la regulación de los consejos distritales y municipales, de inicio debe destacarse que, conforme a lo establecido en el artículo 71 del Código de Instituciones y procesos Electorales de Puebla, la organización de las elecciones es una función estatal que se encomienda al Instituto Electoral del Estado, que la desarrollará por conducto de diversos órganos responsables, entre los que se encuentran los consejos electorales distritales y municipales<sup>150</sup>.

---

<sup>150</sup> **Artículo 71.** La organización de las elecciones es una función estatal encomendada a un organismo de carácter público y permanente, autónomo e independiente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Instituto Electoral del Estado.

El ejercicio de esa función se rige por los principios rectores señalados en la Constitución Local y en este Código.

Los órganos responsables de esta función son:

...

II.- Los Consejos Distritales Electorales;

III.- Los Consejos Municipales Electorales; y...

**(490)** El artículo 89 de la normativa en cita dispone que entre las atribuciones del Consejo General del Instituto Estatal Electoral se encuentra la de designar a los consejeros electorales, y secretarios de los consejos distritales y municipales, de entre la lista que le presente, al efecto, en Consejero Presidente<sup>151</sup>.

**(491)** En consonancia con lo anterior, el artículo 91 del dispositivo normativo en comento establece que el Presidente del Consejo General estará facultado para presentar al Consejo, de entre la lista que al efecto elabore, las propuestas para la designación de los funcionarios municipales referidos<sup>152</sup>.

**(492)** El artículo 110<sup>153</sup> de la normativa en cita señala que los consejos distritales son los órganos del instituto estatal, con carácter transitorio, encargados de la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral ordinario, dentro de su territorio, mientras que el 111<sup>154</sup> establece que funcionarán sólo durante el proceso, y precisa cómo estarán integrados.

---

<sup>151</sup> **Artículo 89.** El Consejo General tendrá las atribuciones siguientes:

...

VIII.- Designar a los Consejeros Electorales y Secretarios de los Consejos Distritales, de entre la lista que al efecto le presente el Consejero Presidente;

IX.- Designar a los Consejeros Electorales y Secretarios de los Consejos Municipales, de entre la lista que al efecto le presente el Consejero Presidente;...

<sup>152</sup> **Artículo 91.** El Consejero Presidente del Consejo General tendrá las atribuciones siguientes:

...

IX.- Presentar al Consejo General, de entre la lista que al efecto elabore, las propuestas para la designación de los Consejeros Electorales y Secretarios de los Consejos Distritales y Consejos Municipales;...

<sup>153</sup> **Artículo 110.** Los Consejos Distritales son los órganos del Instituto de carácter transitorio, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral ordinario o extraordinario dentro de su territorio distrital, en términos de las disposiciones de este Código y los acuerdos que dicte el Consejo General...

<sup>154</sup> **Artículo 111.** Los Consejos Distritales funcionarán sólo durante el proceso electoral ordinario o extraordinario para la elección de Diputados por ambos principios, de Gobernador del Estado y de miembros de Ayuntamientos, integrándose de la manera siguiente:

I.- Un Consejero Presidente con derecho a voz y voto y, en caso de empate, con voto de calidad;

II.- Cuatro Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto;

III.- Un Secretario con derecho a voz y sin voto; y

IV.- Un representante de cada uno de los partidos políticos con registro, quienes tendrán derecho a voz y sin voto.



**(493)** Por su parte, el artículo 113<sup>155</sup> de la normativa en cita dispone que serán designados por el Consejo General, a propuesta de su Presidente, a través de convocatoria pública, observando para ello lo siguiente:

**(494)** – El Consejo General, por conducto de su Presidente, será el responsable de emitir la convocatoria respectiva; establecer el método de selección de los interesados, e integrar la lista de candidatos para su designación, y

**(495)** – De la lista que el Consejero Presidente presente al Consejo General, éste designará a los integrantes de los órganos distritales referidos, por mayoría de votos de sus integrantes con derecho a ello.

**(496)** Finalmente, en relación con este tema, el artículo 114<sup>156</sup> del código electoral (reformado mediante el decreto combatido) establece que el Consejo General designará a los consejeros distritales a más tardar en el mes de febrero del año de la elección.

---

Por cada Consejero Electoral y Secretario se designará un suplente.

<sup>155</sup> **Artículo 113.** Los Consejeros Electorales y los Secretarios de los Consejos Distritales, serán designados por el Consejo General, a propuesta de su Consejero Presidente, a través de convocatoria pública, observando para ello lo siguiente:

I.- El Consejo General, a través del Consejero Presidente, será el responsable de emitir la convocatoria a que se refiere el párrafo anterior, establecer el método de selección de los interesados e integrar la lista de candidatos, para su designación; y

II.- De la lista que el Consejero Presidente presente al Consejo General, éste designará a los Consejeros Electorales y Secretarios propietarios y suplentes por mayoría de votos de los integrantes del Consejo General con derecho a ello.

<sup>156</sup> **Artículo 114.** El Consejo General designará a los integrantes de los Consejos Distritales, a más tardar en el mes de febrero del año de la elección...

(497) Por su parte, en relación con los consejeros municipales, debe señalarse que el artículo 126<sup>157</sup> del código de referencia establece que los consejos municipales son los órganos del instituto electoral del Estado que tienen a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral dentro de sus respectivos territorios, mientras que el artículo 127<sup>158</sup> establece que funcionarán sólo durante el proceso electoral, y cómo estarán integrados.

(498) Finalmente, el artículo 130<sup>159</sup> dispone que los consejeros municipales serán designados de conformidad al procedimiento al que se hizo referencia con anterioridad, mientras que el diverso artículo 133<sup>160</sup> establece que los consejos municipales a más tardar en el mes de febrero.

---

<sup>157</sup> **Artículo 126.** Los Consejos Municipales son los órganos del Instituto de carácter transitorio, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral ordinario o extraordinario, dentro de sus respectivos territorios municipales, en términos de lo establecido en este Código y los acuerdos que dicte el Consejo General y el Consejo Distrital correspondiente...

<sup>158</sup> **Artículo 127.** Los Consejos Municipales funcionarán sólo durante el proceso electoral ordinario o extraordinario para la elección de Diputados por ambos principios, Gobernador del Estado y miembros de los Ayuntamientos, integrándose de la manera siguiente:

- I.- Un Consejero Presidente, con derecho a voz y voto y, en caso de empate, con voto de calidad;
- II.- Cuatro Consejeros Electorales con derecho a voz y voto;
- III.- Un Secretario con derecho a voz y sin voto; y
- IV.- Un representante de cada uno de los partidos políticos con registro, con derecho a voz y sin voto.

Por cada Consejero Electoral y Secretario se designará un suplente.

Sobre el particular, debe señalarse que el artículo 128 del ordenamiento invocado establece que, para el caso del municipio de Puebla, la integración del Consejo será distinta, a saber:

**Artículo 128.** Sólo para el caso del Consejo Municipal en el municipio de Puebla, su integración será de:

- I.- Un Consejero Presidente, con derecho a voz y voto y, en caso de empate, con voto de calidad;
- II.- Seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto;
- III.- Un Secretario con derecho a voz y sin voto; y
- IV.- Un representante de cada uno de los partidos políticos con registro, quienes tendrán derecho a voz y sin voto.

Por cada Consejero Electoral y Secretario se designará un suplente.

<sup>159</sup> **Artículo 130.** Los Consejeros Electorales y los Secretarios de los Consejos Municipales serán designados por el Consejo General a propuesta de su Consejero Presidente, conforme al procedimiento a que se refiere el artículo 113 de este Código, a más tardar en el mes de febrero del año de la elección...

<sup>160</sup> **Artículo 133.** Los Consejos Municipales iniciarán sus sesiones a más tardar en el mes de febrero del año de la elección...

**(499)** Ahora bien, definido el marco normativo básico vinculado con la temporalidad de la designación de los consejeros distritales y municipales, este Tribunal Pleno estima que los planteamientos que formula el accionante, sobre el particular, resultan infundados.

**(500)** Esto es así pues, por principio de cuentas, no debe soslayarse que las alegaciones que hace valer el accionante en torno a la violación de los principios referidos se desarrollan a partir de una supuesta imposibilidad práctica, por parte del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, para realizar las designaciones correspondientes, lo que se sostiene a partir de argumentos relacionados con el número de cargos que deben elegirse; la conveniencia de difundir la convocatoria durante un tiempo prudente, y la complejidad para que, en un mes, los aspirantes revisen si reúnen los requisitos y, en su caso, compilen la documentación para acreditarlo, y el Instituto determine la idoneidad de los candidatos; los evalúe; integre la lista respectiva, y haga la designación correspondiente.

**(501)** Lo señalado evidencia que el accionante pretende demostrar la violación de los principios a los que alude, a partir de cuestiones fácticas, que no son útiles para demostrar la inconstitucionalidad del decreto combatido pues, en todo caso, debió haber formulado argumentos encaminados a demostrar que los preceptos reformados generaron una legislación electoral conflictiva, o bien, que con su incorporación dejaron de preverse las facultades de las autoridades, en perjuicio de los actores en el proceso electoral.

**(502)** Además de lo anterior, este Tribunal Pleno estima que el diseño normativo que regula el plazo para la designación de los consejeros distritales y municipales no vulnera los principios de certeza y objetividad en la materia, pues en los términos en que se desarrolla:

**(503)** - Establece que el proceso comenzará la primera semana de febrero del año en que se celebre la jornada electoral, y que los órganos referidos deberán quedar instalados a más tardar en el mismo mes;

**(504)** - Precisa quién se encuentra facultado para designar a los funcionarios correspondientes;

**(505)** - Prevé un procedimiento específico al efecto, en el que se señalan distintos aspectos que tendrán que observarse (emisión de una convocatoria, establecimiento de una metodología, e integración de una lista) para realizar los nombramientos respectivos, y

**(506)** – Define las distintas actividades que se encargan a los órganos distritales y municipales aludidos, dentro de su ámbito territorial, en relación con el proceso comicial en el Estado.

**(507)** Así las cosas, los actores políticos de la entidad están en aptitud de conocer, oportunamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que están sujetas las autoridades en relación con este aspecto, pues el diseño respectivo está fijado en estos términos en la norma, y no se advierte que pueda generar algún

conflicto sobre los actos previos a la jornada electoral, o bien, los ejecutados durante su desarrollo, y en las etapas posteriores a ésta pues, en todo caso, la instrumentación del procedimiento referido vincula a las autoridades a ajustar su actuación, sobre el particular, a los plazos y condiciones establecidos al efecto que, en el aspecto específico que se ha analizado, al atenderse, contrariamente a lo dicho por el actor, no generarán ningún problema.

**(508)** En este orden de ideas, el planteamiento que, al respecto, hace valer el Partido Acción, debe tenerse como infundado.

**(509)** No es óbice a lo anterior, que el accionante señale que a partir de la designación de cada consejo, estos tendrán un mes para desarrollar su primera sesión, e insacular a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla, y que reducir el proceso a este límite, genera una violación a los principios de certeza y objetividad que deben atenderse en la materia.

**(510)** Esto es así, pues su argumento parte de la premisa consistente en que, como se dijo, a partir de la reforma impugnada, el proceso electoral en la entidad comenzará en febrero del año de la elección, y el artículo 252, fracción II<sup>161</sup>, del

---

<sup>161</sup> **Artículo 252.** Los ciudadanos avecindados en el Estado podrán participar en cada proceso electoral como integrantes de las Casillas, en la forma y términos que este Código dispone, de acuerdo con las bases siguientes:

I.- En el mes de enero del año de la elección, el Consejo General sorteará un mes del calendario que, junto con el que siga en su orden, serán tomados como base para la insaculación de los nombres de los ciudadanos que, nacidos en esos meses, podrán integrar las Casillas;

II.- Conforme al resultado obtenido en el sorteo a que se refiere la fracción anterior, **del primero al veinte de febrero del año en que deban celebrarse las elecciones**, los Consejos Distritales procederán a insacular del Listado Nominal integrado con los ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar con fotografía al quince de enero del mismo año, a un diez por ciento de

Código Electoral de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla, vigente al momento en que se interpuso la presente acción de inconstitucionalidad, establecía que la participación de los consejos distritales, en una de las etapas del procedimiento de designación de los funcionarios de las mesas directivas de casillas, en específico, la insaculación derivada del sorteo realizado por el Consejo General del instituto electoral del Estado, para determinar los meses que servirán de base para que los ciudadanos de la entidad puedan integrar las referidas mesas receptoras de votación, se llevaría a cabo entre el primero y el veinte de febrero del año en que deban llevarse a cabo las elecciones.

**(511)** No obstante, sobre este aspecto, debe tenerse presente que el precepto legal aludido fue reformado mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el treinta y uno de diciembre de dos mil doce<sup>162</sup>, en el sentido de eliminar la temporalidad referida del texto de la fracción en comento, como se evidencia con la siguiente transcripción:

**“Artículo 252...**

...

II. Conforme al resultado obtenido en el sorteo al que se refiere la fracción anterior, los Consejos Distritales procederán a insacular del Listado Nominal integrado con los ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar con fotografía al quince de enero del mismo año, a un diez por ciento de ciudadanos de cada sección electoral, sin que en ningún caso el número de ciudadanos insaculados sea menor a cincuenta; para ello, los Consejos Distritales deberán apoyarse en los centros de cómputo del Instituto Federal Electoral. Podrán estar presentes en la sesión de

---

ciudadanos de cada sección electoral, sin que en ningún caso el número de ciudadanos insaculados sea menor a cincuenta; para ello, los Consejos Distritales deberán apoyarse en los centros de cómputo del Instituto Federal Electoral. Podrán estar presentes en la sesión de insaculación, los integrantes del Consejo General y los de la Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores, según la programación que previamente se determine;...

<sup>162</sup> Agregado en las fojas mil ciento noventa y siete, a mil doscientos del expediente.

insaculación, los integrantes del Consejo General, y de la Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores, según la programación que previamente se determine;...”

**(512)** Lo anterior evidencia que la referencia temporal a la que aludía el precepto anterior ha desaparecido y, con ello, también el límite al que hizo referencia el accionante pues, con la nueva redacción del precepto, ya no mediará el plazo respectivo entre la instalación del Consejo Distrital y la insaculación citada por lo que, en relación con el con este tema, se refuerza la conclusión previamente alcanzada, en el sentido de que el concepto de invalidez que se analiza resulta infundado.

**(513) NOVENO. Los artículos 79, 186 y 189 impugnados violan los principios constitucionales de certeza, legalidad, supremacía constitucional, y fundamentación.** En el segundo planteamiento que se formula en relación con el tema de violación a los principios constitucionales que rigen la materia que, como se anunció en su oportunidad, con ciertas particularidades, se esgrime de manera común en los dos escritos de demanda, los accionantes sostienen, medularmente, que existe una contradicción entre las normas reformadas en el decreto combatido y la Constitución del Estado, que vulnera los principios de certeza (señalado por los dos accionantes), fundamentación y legalidad (según sostiene el Partido Acción Nacional), que deben observarse en la materia, pues ambos ordenamientos prevén fechas distintas en relación con el inicio del proceso electoral.

**(514)** En relación con este tema, conviene mencionar, por principio de cuentas, que no escapa a este órgano jurisdiccional

que, conforme ha quedado asentado a lo largo de esta ejecutoria, el decreto combatido fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el tres de septiembre de dos mil doce; su artículo Primero Transitorio establece que entraría en vigor el día de su publicación en dicho medio de difusión; las demandas que dieron origen a las presentes acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas el veinticinco de septiembre (Partido Acción Nacional), y tres de octubre (Procuradora General de la República), en ambos casos, de dos mil doce, y que mediante decreto de once de octubre de este año, se reformó la disposición transitoria mencionada, para establecer que las modificaciones serían aplicables en el siguiente proceso electoral.

**(515)** Lo anterior resulta relevante, pues evidencia que los argumentos que, sobre el particular, formulan los accionantes, se desarrollaron en la lógica de que las normas que combaten serían válidas y aplicables durante el próximo proceso electoral, situación que fue modificada mediante la publicación del decreto de octubre al que se hizo referencia en el párrafo anterior pues, se insiste, en él se estableció, en esencia, que las normas reformadas controvertidas no serían vigentes durante el proceso electoral que comenzará la segunda semana de noviembre de dos mil doce.

**(516)** No obstante lo señalado, se estima pertinente que este Tribunal Pleno lleve a cabo el análisis de los planteamientos referidos, por principio de cuentas, atento a que la naturaleza de este medio impugnativo es verificar la regularidad constitucional del ordenamiento combatido en abstracto, esto es, desvinculado



del supuesto concreto en el que va a aplicarse la normativa que se impugna.

**(517)** Además, y vinculado con lo anterior, porque según se ha precisado con antelación, el decreto de once de octubre en el que se modificó la disposición transitoria señalada previamente, dentro de su parte considerativa, establece en forma expresa, que dicha reforma mantiene los mismos razonamientos y consideraciones del decreto de tres de septiembre de dos mil doce (el acto impugnado en estas acciones), con la salvedad de que será aplicable para el proceso electoral siguiente, por lo que es posible e importante pronunciarse sobre la regularidad constitucional de las normas ahora combatidas que, en su oportunidad, regirán en la vida jurídica de la entidad.

**(518)** Finalmente, porque debido a las particularidades del presente asunto, atento a que hay un decreto impugnado, y una modificación posterior que pospone su entrada en vigor, aunque mantiene sus consideraciones, podría darse el caso de que los accionantes no tuvieran otra oportunidad para combatir los cambios aludidos que, se insiste, según se ha dicho, seguirán rigiendo, aunque a partir del próximo proceso electoral.

**(519)** Por tanto, como se adelantó, es menester que este Tribunal Pleno se ocupe de las alegaciones referidas, respecto de las cuales conviene precisar, además, que aun cuando aluden a la violación de diversos principios (fundamentación, legalidad y certeza) están dirigidas a combatir, de manera destacada, la vulneración a este último.

**(520)** En efecto, como se ha señalado, la demanda que presenta la Procuradora General de la República, dentro de su primer concepto de invalidez sostiene, expresamente, la vulneración a este principio constitucional, y aun cuando el escrito inicial del Partido Acción Nacional habla de éste, junto al de fundamentación y legalidad, sus planteamientos están dirigidos a evidenciar la inobservancia sólo del primero.

**(521)** Lo anterior, se desprende del análisis de los argumentos relativos que, en lo que interesa, son del tenor esencial siguiente:

**(522)** - Los artículos controvertidos atentan contra disposiciones de la Constitución estatal, que dispone que el proceso electoral comenzará en noviembre, mientras que los preceptos impugnados establecen que su inicio será en febrero;

**(523)** – Esto, vulnera los principios de supremacía constitucional estatal y federal, legalidad, fundamentación, y certeza, previstos en los artículos 16, 41, y 116 de la Ley Fundamental, siendo esta razón por la que deberán declararse inválidas las reformas de los artículos 79, 186 y 189 y, toda vez que se trata de reformas encaminadas a cuadrar las fechas establecidas en dichos preceptos, también las modificaciones a los diversos artículos 31, 32, 114, 117 y 205;

**(524)** - Sobre el particular, deberá tomarse en consideración que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado

inválidas las reformas a diversos artículos de la legislación secundaria estatal, por contravenir lo establecido en la Constitución del Estado, como ocurrió en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 26/2012, y su acumulada, en donde también se afectaron los principios de certeza y legalidad;

**(525)** – Respecto de lo anterior, debe tenerse presente que diversas disposiciones de la Constitución de Puebla, en relación directa con los principios de certeza y legalidad previstos en el artículo 116 de la Ley Fundamental, obligan a las autoridades electorales; partidos políticos, y ciudadanos, a ceñirse a lo establecido por la Ley Suprema y las leyes secundarias de la entidad, y al ser expresa la contraposición entre el artículo 3 de la Ley Suprema del Estado, y los artículos 79, 186 y 189 de la ley electoral local, se **impide la clara observancia de la legislación aplicable**, lo que pone en riesgo la organización de las elecciones, y su probable nulidad, sobre todo porque la exposición de motivos de la reforma no dispone, contundentemente, los motivos por los que se debe iniciar el proceso electoral en febrero y no en noviembre, y

**(526)** - Los principios de certeza y legalidad no sólo están en la Constitución Federal, sino también en la local, mientras que el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado establece que sus disposiciones reglamentan las normas constitucionales relativas a las etapas del proceso electoral y, por tanto, al incluir una disposición contraria a la Constitución que le da origen, debe hacerse prevalecer esta norma, pues así no se verá comprometida la función electoral.

**(527)** En este orden de ideas, se hace evidente que los planteamientos del accionante están dirigidos a controvertir, sustancialmente, que la contradicción entre lo establecido por la Constitución local, y el decreto combatido, impide la clara observancia de la legislación aplicable, lo que pone de relieve su relación con el principio de certeza en la materia.

**(528)** No escapa a este Alto Tribunal que, dentro del concepto de invalidez sintetizado con anterioridad, el actor también formula algunas alegaciones vinculadas con la vulneración al principio de legalidad; no obstante, sobre el particular, debe tenerse presente que dichos argumentos los hace depender de que, en su concepto, la regulación impugnada debería ajustarse a la normativa constitucional del Estado, aspecto que no puede ser analizado en este medio impugnativo, en el que debe estudiarse la posible contraposición de un ordenamiento específico con la Ley Suprema de los Estados Unidos Mexicanos.

**(529)** Así las cosas, toda vez que los accionantes hacen valer, en común, la violación al principio constitucional de certeza que rige en la materia, a continuación, este Alto Tribunal se ocupará de verificar si éste se respeta en el caso y, por tanto, valorará si el decreto impugnado permite que todos los participantes en el proceso electoral conozcan, previamente, con claridad y seguridad, las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta.

(530) Asentado lo anterior, debe recordarse el contenido del decreto combatido que, según se ha dicho, dispone lo siguiente:

“ ...

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS  
DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y  
PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA**

**ÚNICO.- Se reforman** el primer párrafo del artículo 31, el 32, el segundo párrafo del 79, el primer párrafo del 114, el primer párrafo del 117, 186, 189 y el segundo párrafo del 205; todos del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 31.-** Los partidos políticos nacionales, deberán acreditar ante el Consejo General, durante el mes de enero del año del proceso electoral:

I a III...

**Artículo 32.-** El Consejo General convocará, durante el mes de febrero del año anterior a aquél en el que inicie el Proceso Electoral Estatal Ordinario, a los grupos de ciudadanos que pretendan participar en los procesos electorales, a fin de que puedan obtener el registro como partido político estatal.

**Artículo 79.-...**

El Consejo General se reunirá en la primera semana de febrero del año de la jornada electoral para declarar el inicio del proceso electoral.

**Artículo 114.-** El Consejo General designará a los integrantes de los Consejos Distritales, a más tardar en el mes de febrero del año de la elección.

...

**Artículo 117.-** Los Consejos Distritales, una vez integrados en términos del artículo anterior, sesionarán para dar inicio a sus actividades.

...

**Artículo 186.-** El proceso electoral ordinario iniciará con la primera sesión del Consejo General, que debe celebrar durante la primera semana del mes de febrero del año de la jornada electoral y concluye con los cómputos y declaraciones de validez que realicen los Consejos del Instituto o bien con las resoluciones que, en su caso, pronuncie en última instancia el Tribunal.

**Artículo 189.-** La etapa de preparación de las elecciones iniciará con la primera sesión que el Consejo General del Instituto celebre, durante la primera semana del mes de febrero del año en que deban realizarse las elecciones ordinarias y concluye al inicio de la jornada electoral.

**Artículo 205.-...**

El partido político deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral ante el Consejo General, en el mes de marzo del año de la elección. Del registro se expedirá constancia.

**TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

**SEGUNDO.-** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto...”

**(531)** En lo que interesa en este momento, el texto recién transcrito permite advertir que los artículos 79, 186, y 189 del decreto impugnado establecen, sustancialmente, que el proceso electoral, y la etapa de preparación de las elecciones, comenzará con la primera sesión que el Consejo General celebre en la primera semana de febrero del año en que deban realizarse las elecciones (jornada electoral).

**(532)** Ahora bien, establecido lo anterior, debe señalarse que, al momento en que se interpuso la presente acción de inconstitucionalidad, el artículo 3 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en lo que importa, disponía que:

**Artículo 3.** El pueblo ejerce su soberanía por medio por (sic) los Poderes del Estado, en los casos de su competencia, en la forma y términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado.

La renovación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y de los Ayuntamientos, se realizará por medio de elecciones libres, auténticas y periódicas que se celebrarán el mismo día y año que las elecciones federales, con la participación corresponsable de los ciudadanos y de los partidos políticos. El instrumento único de expresión de la voluntad popular es el voto universal, libre, secreto, directo e intransferible.

La jornada comicial tendrá lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. El Instituto Electoral del Estado podrá convenir

con el Instituto Federal Electoral, que éste se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales, en términos de la legislación aplicable.

I.- La elección de Gobernador, de Diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional y de miembros de Ayuntamientos en el Estado, se efectuará conforme a lo previsto en esta Constitución, y el Código de la materia, que regulará:

a) Las etapas del proceso electoral y la forma de participación de los ciudadanos en el mismo;

...

II.- El Instituto Electoral del Estado será el organismo público, de carácter permanente, autónomo e independiente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, al que se le encomendará la función estatal de organizar las elecciones. En el ejercicio de estas funciones serán principios rectores la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza y la independencia. Además tendrá a su cargo, en los términos de esta Constitución y de la Ley respectiva, la organización de los procesos de plebiscito y referéndum.

...

...

El Consejo General será el Órgano Superior de Dirección del Instituto y el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de vigilar que los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia guíen todas las actividades del Instituto.

**El Consejo General se reunirá en la segunda semana del mes de noviembre del año anterior a la etapa de la jornada electoral para declarar el inicio del proceso electoral...**

**(533)** Así, conforme al artículo constitucional trasunto, la renovación de los poderes en el Estado se realizaría mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; las elecciones en la entidad se efectuarían conforme a lo establecido en la Constitución y el código en la materia que debía prever, entre otras cuestiones, las etapas del proceso electoral; el Instituto Electoral del Estado es el encargado de organizar las elecciones mencionadas; el órgano superior de dirección de dicho instituto es el Consejo General y, en lo que importa al caso, se reuniría en la segunda semana de noviembre, del año anterior a la etapa de la jornada electoral, para declarar el inicio del proceso correspondiente.

**(534)** Atento a lo desarrollado con antelación, podría concluirse que las disposiciones aludidas hacían referencia a un mismo aspecto, a saber, el inicio del proceso electoral en la entidad y, sin embargo, señalaban fechas distintas al efecto, pues mientras la Constitución del Estado disponía que comenzaría con la sesión que tuviera el Consejo General del instituto electoral de la entidad en la segunda semana de noviembre del año previo a la jornada electoral, los preceptos citados de la normativa reformada mediante el decreto impugnado, establecen que comenzará con la primera sesión que el mismo órgano celebre en la primera semana de febrero del año de la elección.

**(535)** En este orden de ideas, en principio, parecería que lo conducente sería declarar la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, al estimar que vulneran el principio de certeza que debe regir en la materia, en la lógica de que la legislación de la entidad prevé dos momentos diferentes para que la autoridad referida lleve a cabo un mismo acto, por lo que no están definidas con claridad las reglas a las que está sujeta la actuación del Consejo General del Instituto Electoral del Estado sobre este particular.

**(536)** No obstante, en relación con este tema, es menester señalar que en autos obran constancias que permiten arribar a la conclusión de que el precepto de la Constitución estatal al que se hizo referencia fue modificado para adecuarlo a la reforma ahora combatida y, por tanto, se estima que el vicio de inconstitucionalidad que podía existir, en los términos



desarrollados con anterioridad, ha desaparecido y, consecuentemente, que los artículos que se analizan, son acordes a la Ley Fundamental.

**(537)** En efecto, mediante escrito de cinco de diciembre de dos mil doce<sup>163</sup>, recibido en Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la misma fecha, el Director General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos del Congreso de Puebla, remitió a este Alto Tribunal, copia certificada del Dictamen número trescientos tres (303) de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado<sup>164</sup>, de cuyo contenido es posible desprender lo siguiente:

**(538)** - La comisión en cita dictaminó la iniciativa presentada por dos integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, quienes propusieron la modificación del quinto párrafo, de la fracción II, del artículo 3 de la Constitución del Estado, con la finalidad de disminuir los plazos y términos del proceso electoral, para que se lleve a cabo en menos tiempo, y de forma eficiente, y se genere un impacto más favorable hacia la sociedad;

**(539)** - Atento a lo anterior se estimó pertinente modificar el artículo 3, fracción II, quinto párrafo, de la Constitución de Puebla, para quedar en los términos literales siguientes: *“El Consejo General se reunirá en la primera semana del mes de febrero del*

---

<sup>163</sup> Visible en las páginas mil ciento setenta y nueve, y mil ciento ochenta del expediente.

<sup>164</sup> Consultable en las páginas mil ciento ochenta y uno, a mil ciento ochenta y cuatro del toca.

*año de la jornada electoral para declarar el inicio del proceso electoral*, y

**(540)** - En las disposiciones transitorias se estableció que el decreto entraría en vigor el día de su publicación; no sería aplicable al proceso que inició en la segunda semana de noviembre de dos mil doce, y derogaba todas las disposiciones que se opusieran a él, además de que se ordenó remitir la propuesta a todos los ayuntamientos de los municipios del Estado.

**(541)** Además de lo anterior, en autos se cuenta también con copia certificada de la Minuta con Proyecto de Decreto aprobada por el Pleno del Congreso estatal<sup>165</sup>, en la que se acordó la modificación del artículo constitucional citado, en los términos referidos con anterioridad.

**(542)** Finalmente, se cuenta también con un ejemplar del Periódico Oficial del Estado, de nueve de enero de dos mil trece<sup>166</sup>, en la que se publica la Declaratoria de la Comisión Permanente del Congreso, en la que se da por aprobado el decreto por el que se reforma el artículo de la Constitución local al que se ha hecho referencia, en los términos precisados con antelación.

**(543)** Así las cosas, de lo razonado es dable concluir que la modificación del precepto constitucional en comento, ajustó la fecha de inicio del proceso electoral, prevista en la Ley Fundamental de la entidad, a lo establecido en los dispositivos

---

<sup>165</sup> Visible a fojas mil ciento ochenta y nueve, a mil ciento noventa y dos del expediente.

<sup>166</sup> Fojas mil doscientos trece y mil doscientos catorce del expediente.

jurídicos combatidos pues, ahora, todos los preceptos referidos señalan, de manera común, que el proceso comicial de la entidad comenzará con la sesión que el Consejo General celebre en la primera semana de febrero del año en que deban realizarse las elecciones y, además, como ha quedado asentado en la presente ejecutoria, en ambos casos, los artículos transitorios respectivos establecen que la previsión referida no será aplicable para el que inició en noviembre de dos mil doce.

**(544)** En este orden de ideas, lo conducente es declarar infundado el planteamiento analizado pues, en los términos desarrollados, no existe incongruencia entre los preceptos combatidos y el artículo 3 de la Ley Fundamental del Estado de Puebla y, consecuentemente, no se actualiza, en forma alguna, la vulneración al principio de certeza a la que se aludió en los escritos iniciales de demanda.

**(545)** A la misma conclusión debe arribarse en relación con el tercer planteamiento de inconstitucionalidad que hace valer el Partido Acción Nacional, vinculado con que los preceptos reformados, a los que se hizo alusión en el estudio anterior, contrarían lo dispuesto en relación con los plazos para la insaculación de los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla que, según dicen, está previsto para comenzar antes de que inicie el proceso electoral.

**(546)** Esto es así pues, de acuerdo con lo establecido previamente, los artículos combatidos (79, 186 y 189) disponen, esencialmente, que el proceso electoral en la entidad, y la etapa

de preparación de las elecciones, comenzarán con la primera sesión que el Consejo General celebre en la primera semana de febrero del año en que deban realizarse la jornada comicial.

**(547)** En relación con el tema de la preparación de las elecciones, debe tenerse presente que la normativa electoral estatal que se analiza, esto es, el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en lo que interesa, dispone que el proceso electoral es un conjunto de actos encaminados a lograr la renovación periódica y pacífica de los poderes públicos de la entidad<sup>167</sup>, y que se conforma por tres etapas distintas, entre las que se encuentra la etapa referida<sup>168</sup>.

**(548)** Como se desprende del diseño incluido en la legislación electoral en comento, la etapa de preparación de las elecciones, regulada en el Libro Quinto (Del Proceso Electoral), Título Tercero (De la preparación de las elecciones), del dispositivo normativo en comento, comprende diversos aspectos, entre el que se encuentra el relativo al procedimiento de ubicación e integración de las casillas, que se regula en el Capítulo VII del libro y título referidos, específicamente, dentro de los artículos 246 a 252 de la norma en cita.

---

<sup>167</sup> **Artículo 185.** El proceso electoral deberá entenderse como el conjunto de actos ordenados por la Constitución Federal, la Constitución Local y este Código, realizados por las autoridades electorales, los ciudadanos y los partidos políticos de manera corresponsable, en ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones para hacer posible la renovación periódica y pacífica de los integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y miembros de los Ayuntamientos.

<sup>168</sup> **Artículo 187.** El proceso electoral comprenderá las etapas siguientes:

I.- Preparación de las elecciones;

II.- Jornada electoral; y

III.- Resultados y declaraciones de validez de las elecciones de Diputados, Gobernador y miembros de los Ayuntamientos.

(549) En lo que interesa al caso, al momento en que se interpuso el presente medio de control constitucional, el citado artículo 252 preveía que los ciudadanos avecindados en el Estado podrían participar en cada proceso electoral como integrantes de las casillas, y desarrollaba una serie de bases al efecto, entre las que se establecía, dentro de su fracción I, que en enero del año de la elección, el Consejo General sortearía un mes del calendario que, junto con el que siguiera en su orden, serían tomados como base para la insaculación de los nombres de quienes, nacidos en ellos, podrían integrar las casillas correspondientes.

(550) A efecto de corroborar lo anterior, a continuación se transcribe el precepto en comento, cuyo contenido era el siguiente:

**Artículo 252.** Los ciudadanos avecindados en el Estado podrán participar en cada proceso electoral como integrantes de las Casillas, en la forma y términos que este Código dispone, de acuerdo con las bases siguientes:

**I.- En el mes de enero del año de la elección, el Consejo General sorteará un mes del calendario que, junto con el que siga en su orden, serán tomados como base para la insaculación de los nombres de los ciudadanos que, nacidos en esos meses, podrán integrar las Casillas;**

II.- Conforme al resultado obtenido en el sorteo a que se refiere la fracción anterior, del primero al veinte de febrero del año en que deban celebrarse las elecciones, los Consejos Distritales procederán a insacular del Listado Nominal integrado con los ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar con fotografía al quince de enero del mismo año, a un diez por ciento de ciudadanos de cada sección electoral, sin que en ningún caso el número de ciudadanos insaculados sea menor a cincuenta; para ello, los Consejos Distritales deberán apoyarse en los centros de cómputo del Instituto Federal Electoral. Podrán estar presentes en la sesión de insaculación, los integrantes del Consejo General y los de la Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores, según la programación que previamente se determine;

III.- A los ciudadanos que resulten insaculados se les convocará para que asistan a un curso de capacitación que se impartirá del primero de marzo al treinta de abril del año de la elección;

IV.- Los Consejos Distritales harán una evaluación objetiva para seleccionar, con base en los datos que los ciudadanos aporten durante los cursos de capacitación, a los que resulten aptos en términos de este Código, prefiriendo a los de mayor escolaridad;

V.- En el mes de febrero del año de la elección, el Consejo General sorteará las veintinueve letras que comprende el alfabeto, a fin de obtener la letra a partir de la cual, con base en el apellido paterno, se seleccionarán a los ciudadanos que integrarán las Casillas;

VI.- De acuerdo con los resultados obtenidos en el sorteo a que se refiere la fracción anterior, los Consejos Distritales harán entre el uno de abril y el diez de mayo siguiente una relación de aquellos ciudadanos que, habiendo asistido a la capacitación correspondiente, no tengan impedimento alguno para desempeñar el cargo, en los términos de este Código. De esta relación los Consejos Distritales sortearán a los ciudadanos que integrarán las Casillas, a más tardar el doce de mayo;

VII.- A más tardar el catorce de mayo los Consejos Distritales integrarán las Casillas con los ciudadanos seleccionados, conforme al procedimiento descrito en la fracción anterior, y determinarán según su escolaridad las funciones que cada uno desempeñará en la Casilla. Realizada la integración de las Casillas, los Consejos Distritales, a más tardar el diecisiete de mayo del año en que se celebre la elección, ordenarán la publicación de las listas de los miembros de las Casillas para todas las secciones electorales en cada distrito, lo que comunicarán al Consejo General;

VIII.- Los Consejos Distritales, notificarán personalmente a los integrantes de las Casillas su respectivo nombramiento y les tomarán la protesta de ley; y

IX.- Los representantes de los partidos políticos en los Consejos Distritales podrán vigilar el desarrollo del procedimiento previsto en este artículo.

**(551)** Así, como en el supuesto anterior, en principio, existía un desfase entre el comienzo del proceso electoral, y el procedimiento de integración de las casillas, que daría inicio antes de que éste se iniciara y, por tanto, previamente a la etapa de preparación de la elección, a pesar de formar parte de ella y, en principio, dicha incongruencia permitía considerar que, en la especie, se vulneraba el principio de certeza.

**(552)** No obstante lo anterior, en autos hay constancia de que el referido artículo 252 del Código de Instituciones y Procesos Electorales de la entidad fue modificado, para adecuar sus términos a lo establecido en los preceptos reformados a través del decreto impugnado.

**(553)** Esto es así, pues en autos se cuenta con un ejemplar del Periódico Oficial del Estado, de treinta y uno de diciembre de dos mil doce<sup>169</sup>, en el que se publica un decreto del Congreso por el que se modifican diversas disposiciones del Código Electoral de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla, en específico, el artículo 252, en sus fracciones I, II, y V, y del que se desprende, en lo que interesa, lo siguiente:

**(554)** - El tres de septiembre de dos mil doce, se publicó un decreto mediante el que se reformaron diversas disposiciones de la normativa electoral de la entidad, con la intención de que el proceso se verificará de forma compacta y eficiente;

**(555)** - Las reglas que derivaron de la reforma en comento serán aplicables para el proceso electoral siguiente al que se desarrolla actualmente;

**(556)** - Para dar coherencia a la normativa electoral, se propone ajustar los términos establecidos para que el procedimiento por el que los ciudadanos avecindados en el Estado participan como integrantes de las casillas en cada proceso se verifique dentro de éste;

---

<sup>169</sup> Consultable en las páginas mil ciento noventa y siete, a mil doscientos del expediente.

**(557)** - Se reforma el artículo 252, fracciones I, II, y V, del código electoral local, para quedar como sigue:

**“Artículo 252...**

I. Una vez iniciado el proceso electoral, el Consejo General sorteará un mes del calendario que, junto con el que siga en su orden, serán tomados como base para la insaculación de los nombres de los ciudadanos que, nacidos en esos meses, podrán integrar las Casillas;

II. Conforme al resultado obtenido en el sorteo al que se refiere la fracción anterior, los Consejos Distritales procederán a insacular del Listado Nominal integrado con los ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar con fotografía al quince de enero del mismo año, a un diez por ciento de ciudadanos de cada sección electoral, sin que en ningún caso el número de ciudadanos insaculados sea menor a cincuenta; para ello, los Consejos Distritales deberán apoyarse en los centros de cómputo del Instituto Federal Electoral. Podrán estar presentes en la sesión de insaculación, los integrantes del Consejo General, y de la Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores, según la programación que previamente se determine;

...

V. El Consejo General sorteará las veintinueve letras ue comprende el alfabeto, a fin de obtener la letra a partir de la cual, con base en el apellido paterno, se seleccionarán a los ciudadanos que integran las Casillas;...”

**(558)** - En las disposiciones transitorias de este decreto se estableció que entraría en vigor al día siguiente de su publicación, y que no sería aplicable para el proceso electoral que inició la segunda semana de noviembre de dos mil doce.

**(559)** Las consideraciones anteriores ponen de relieve que, a partir de la reforma en comento, se ajustaron los términos del artículo 252, fracción I, al que se ha hecho referencia, de tal forma que su nuevo texto no entra en contradicción con lo establecido en los preceptos ahora combatidos, pues se eliminó la referencia a que el proceso para nombrar a los integrantes de las mesas directivas de casilla iniciaría en enero, y ahora se prevé,



genéricamente, que una vez que se haya iniciado el proceso, se hará el sorteo correspondiente, previsión que comenzará a regir a partir del siguiente proceso electoral.

**(560)** En este escenario se estima que no tiene mérito el planteamiento que hace valer el accionante sobre el particular pues, se insiste, con la reforma a la que se hizo referencia, fue eliminado el elemento que, en principio, podía generar la falta de certeza que acusó el accionante y, por tanto, debe declararse infundado el argumento analizado.

**(561)** Ahora bien, al haber resultado infundados los argumentos anteriores, que estaban encaminados a combatir los artículos 79, segundo párrafo; 186, y 189 del Código Electoral de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, contenidos en el decreto controvertido en el presente medio de impugnación, lo conducente es reconocer la regularidad constitucional de dichos preceptos.

**(562) DÉCIMO. Los artículos 31 y 32 combatidos, violentan el principio de certeza.** Analizados los planteamientos que han sido atendidos hasta el momento, debe tenerse presente ahora que, como se desprende de su escrito inicial de demanda, y en los términos desarrollados previamente en esta ejecutoria, en relación con el tema vinculado con la violación a los principios constitucionales que rigen la materia, el Partido Acción Nacional sostiene, además de lo analizado con antelación, que toda vez que se trata de reformas encaminadas a armonizar las fechas establecidas en los preceptos declarados constitucionales en el apartado anterior (79, segundo párrafo; 186, y 189 del Código

Electoral de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla), las modificaciones a los diversos artículos 31, 32, 114, 117 y 205 deben tenerse como contrarias a la Norma Fundamental.

**(563)** Con la intención de resolver el planteamiento aludido, debe tenerse en cuenta, por principio de cuentas, el contenido de los preceptos referidos, que ha quedado señalado previamente, y para efectos de claridad se inserta nuevamente a continuación:

**Artículo 31.-** Los partidos políticos nacionales, deberán acreditar ante el Consejo General, durante el mes de enero del año del proceso electoral:  
I a III...

**Artículo 32.-** El Consejo General convocará, durante el mes de febrero del año anterior a aquél en el que inicie el Proceso Electoral Estatal Ordinario, a los grupos de ciudadanos que pretendan participar en los procesos electorales, a fin de que puedan obtener el registro como partido político estatal.

**Artículo 114.-** El Consejo General designará a los integrantes de los Consejos Distritales, a más tardar en el mes de febrero del año de la elección.  
...

**Artículo 117.-** Los Consejos Distritales, una vez integrados en términos del artículo anterior, sesionarán para dar inicio a sus actividades.  
...

**Artículo 205.-...**  
El partido político deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral ante el Consejo General, en el mes de marzo del año de la elección. Del registro se expedirá constancia.

**(564)** El texto trasunto pone de relieve que los artículos referidos hacen alusión a distintos temas, a saber:

**(565)** – Acreditación de diversos aspectos, por parte de los partidos políticos nacionales, ante el Consejo General (artículo 31);

**(566)** - Convocatoria a los grupos de ciudadanos que pretendan participar en los procesos electorales, para que puedan obtener su registro como partido político estatal (artículo 32);

**(567)** - Consejos distritales (artículos 114 y 117), y

**(568)** - Registro de la plataforma electoral (Artículo 205).

**(569)** Así las cosas, al tratarse de temas distintos, a efecto de favorecer la claridad de la presente resolución, a continuación se desarrollará el análisis de los planteamientos respectivos, en considerandos distintos.

**(570)** No obstante, previo al análisis respectivo, debe mencionarse, de manera general, que aun cuando en los dos primeros temas y artículos señalados se haga referencia al proceso electoral como parámetro temporal, no se encuentran directamente vinculados con este tema, pues en su contenido se alude a actividades distintas a éste, o a su inicio y, por tanto, para verificar su adecuación a la Ley Fundamental, habrá que determinar si, en lo individual, violentan el principio de certeza que el accionante estima vulnerado.

**(571)** Ello pues, como se dijo, el primero de los preceptos se refiere, concretamente, a diversos aspectos que los partidos

políticos nacionales tienen que acreditar ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, mientras que el segundo hace alusión a la convocatoria para la conformación de partidos políticos estatales y, por tanto, se insiste, aunque la porción normativa impugnada haga referencia al proceso electoral, a efecto de verificar si las normas establecen con claridad las reglas a las que deberán sujetarse las autoridades en relación con dichos aspectos y, por tanto, respetan el principio de certeza, es necesario realizar un análisis individual de cada tema.

**(572)** Las consideraciones anteriores deben atenderse, con mayor razón, en relación con los demás artículos que impugna el accionante pues, respecto de ellos, la modificación combatida no implica referencia alguna al inicio del proceso electoral e, incluso, por cuanto hace a los artículos 114 y 205, el parámetro que señalan es “el año de la elección”, que no fue modificado, en forma alguna, a través del decreto impugnado.

**(573)** Ahora bien, establecido lo anterior, en relación con los dos primeros temas, que serán analizados de manera conjunta en el presente considerando, debe señalarse, por principio de cuentas, que en los términos referidos con anterioridad en esta ejecutoria, el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece algún parámetro específico, de observancia obligatoria, respecto de las fechas que deban establecerse en las leyes electorales locales para que los partidos políticos nacionales acrediten determinados requisitos ante los consejos electorales estatales, ni tampoco para la

emisión de la convocatoria relativa a la integración de partidos políticos estatales.

**(574)** Por tanto, debe partirse de la base de que ambas cuestiones quedan a la libertad de configuración de los estados.

**(575)** En esta lógica, debe señalarse que, en lo que interesa, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla establece que:

**(576)** - La renovación de los poderes públicos estatales se realizará mediante elecciones en las que participarán, corresponsablemente, ciudadanos y partidos políticos;

**(577)** – Los órganos del Instituto Electoral del Estado estarán integrados, invariablemente, por ciudadanos, partidos políticos (con registro, previa acreditación), e integrantes del Poder Legislativo;

**(578)** – Los partidos políticos son entidades de interés público, cuya finalidad es promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de la representación estatal, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público;

**(579)** – Los partidos políticos con registro nacional o estatal participarán en las elecciones del Estado, con todos los derechos, obligaciones y prerrogativas que el código respectivo les señale;

**(580)** – En los procesos electorales, los partidos políticos tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus actividades tendentes a la obtención del voto;

**(581)** – El código electoral de la entidad garantizará, además, que reciban, en forma equitativa, financiamiento público para que puedan desarrollar sus actividades ordinarias permanentes, y

**(582)** – Accederán a la radio y televisión conforme a las normas establecidas en la Constitución General de la República, y la legislación en la materia.

**(583)** Las consideraciones anteriores se desprenden del contenido de los artículos 3 y 4<sup>170</sup> de la normativa en cita.

---

<sup>170</sup> **Artículo 3.** El pueblo ejerce su soberanía por medio por (sic) los Poderes del Estado, en los casos de su competencia, en la forma y términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado.

La renovación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y de los Ayuntamientos, se realizará por medio de elecciones libres, auténticas y periódicas que se celebrarán el mismo día y año que las elecciones federales, con la participación corresponsable de los ciudadanos y de los partidos políticos. El instrumento único de expresión de la voluntad popular es el voto universal, libre, secreto, directo e intransferible.

La jornada comicial tendrá lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. El Instituto Electoral del Estado podrá convenir con el Instituto Federal Electoral, que éste se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales, en términos de la legislación aplicable.

I.- La elección de Gobernador, de Diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional y de miembros de Ayuntamientos en el Estado, se efectuará conforme a lo previsto en esta Constitución, y el Código de la materia, que regulará:

- a) Las etapas del proceso electoral y la forma de participación de los ciudadanos en el mismo;
- b) Los derechos, prerrogativas y obligaciones de los partidos políticos;
- c) Un sistema de medios de impugnación para garantizar que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;
- d) Los plazos convenientes para el desahogo de las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;
- e) Los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativos y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;
- f) Las causales de nulidad de votación recibida en casilla y, de las elecciones; y
- g) Las faltas administrativas y sanciones.

II.- El Instituto Electoral del Estado será el organismo público, de carácter permanente, autónomo e independiente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, al que se le encomendará la función estatal de organizar las elecciones. En el ejercicio de estas funciones serán principios rectores la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza y la independencia. Además tendrá a su cargo, en los términos de esta Constitución y de la Ley respectiva, la organización de los procesos de plebiscito y referéndum.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 48/2012 Y SU ACUMULADA 52/2012

Los órganos del Instituto estarán integrados invariablemente por ciudadanos, quienes de manera exclusiva, con su voto, tomarán las decisiones del organismo; los partidos políticos y el Poder Legislativo, en los términos que prescriban las disposiciones legales relativas.

El Instituto deberá vigilar en el ámbito electoral el cumplimiento de las disposiciones de esta Constitución y sus correspondientes reglamentarias, que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos; contribuir al desarrollo de la vida democrática; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y de miembros de los Ayuntamientos del Estado; asegurar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos y de los partidos políticos, vigilando el cumplimiento de sus obligaciones; vigilar la autenticidad y efectividad del voto; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política y la educación cívica.

El Consejo General será el Órgano Superior de Dirección del Instituto y el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de vigilar que los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia guíen todas las actividades del Instituto.

El Consejo General se reunirá en la segunda semana del mes de noviembre del año anterior a la etapa de la jornada electoral para declarar el inicio del proceso electoral.

El Consejo General del Instituto se integrará por:

- a) Un Consejero Presidente con derecho a voz y voto.
- b) Ocho Consejeros Electorales con derecho a voz y voto;
- c) Un representante del Poder Legislativo por cada uno de los partidos políticos que integren el Congreso del Estado, con derecho a voz y sin voto;
- d) Un representante de partido por cada uno de los partidos políticos con registro, previa acreditación, con derecho a voz y sin voto;
- e) El Secretario Ejecutivo del Instituto, quien es también el Secretario del Consejo General, con derecho a voz y sin voto;
- f) (DEROGADO, P.O. 28 DE OCTUBRE DE 2011)
- g) (DEROGADO, P.O. 28 DE OCTUBRE DE 2011)

La designación del Consejero Presidente y de los Consejeros Electorales a los que se refieren los incisos anteriores de este artículo es responsabilidad exclusiva de la Legislatura del Estado. Serán nombrados por consenso o por mayoría calificada de los miembros del Congreso presentes, en ese orden de prelación, de entre las propuestas que realice la Sociedad Civil y los Grupos Parlamentarios con representación en el Congreso del Estado y conforme a las reglas que establezca el Código.

Los Consejeros Electorales y el Consejero Presidente deberán reunir los requisitos que el Código les exija para su nombramiento, el que deberá realizarse a más tardar en el mes de octubre del año anterior al de la elección, desempeñarán su encargo por un periodo de siete años. La retribución que perciban los Consejeros Electorales será igual a la prevista para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Durante el tiempo de su nombramiento los Consejeros Electorales y el Consejero Presidente del Consejo General no deberán, en ningún caso, aceptar o desempeñar cargo, empleo o comisión de la Federación, del Estado, de los Municipios o de los partidos políticos.

Los Consejeros Electorales, el Consejero Presidente y el Secretario Ejecutivo, no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados.

El Secretario Ejecutivo del Instituto será nombrado por el Consejo General, a propuesta del Consejero Presidente.

Corresponderá al Consejo General del Instituto Electoral del Estado, realizar el cómputo final de la elección de Gobernador, formular la declaración de validez de la elección y expedir la constancia de Gobernador electo a favor del candidato que hubiera alcanzado el mayor número de votos.

El Instituto Electoral del Estado, será autoridad en la materia, autónomo en su funcionamiento, independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño, contando en su estructura con un cuerpo directivo y técnico integrado con miembros del Servicio Electoral Profesional, en términos del Estatuto que regule su funcionamiento.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos estará a cargo de un Órgano Técnico del Instituto Electoral del Estado, dotado de autonomía técnica y de gestión, cuyo titular será designado por el voto de la mayoría de los integrantes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente.

La Ley establecerá los requisitos para ser titular y desarrollará la integración y funcionamiento de dicho Órgano, así como los procedimientos para la sustanciación y la aplicación de sanciones por el Consejo General; el Órgano Técnico tendrá las atribuciones que establezca el Código de la materia.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 48/2012 Y SU ACUMULADA 52/2012

El vocal del Registro Federal de Electores de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal Electoral y el titular de la Unidad de Fiscalización, participarán en el Pleno del Consejo General con el único objeto de rendir los informes relativos a los trabajos realizados por el Órgano a su cargo, previa convocatoria por el Consejero Presidente del Consejo General.

III.- Los partidos políticos son entidades de interés público, democráticos hacia su interior, autónomos y formas de organización política, integrados conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y como organizaciones de ciudadanos; hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos deberán de constituirse sólo por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, corresponde a éstos el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en esta Constitución.

IV.- El Tribunal Electoral del Estado, como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del Estado, es el organismo de control constitucional local, autónomo e independiente, de carácter permanente, encargado de garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad, rectores en los procesos electorales.

V.- La Ley de la materia establecerá los hechos considerados como delitos electorales.

**Artículo 4.** Los partidos políticos con registro nacional o estatal participarán en las elecciones, para Gobernador, Diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, y miembros de Ayuntamientos, con todos los derechos, obligaciones y prerrogativas que el Código respectivo les señale.

I.- El Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado deberá establecer:

- a) Los casos en que solamente las autoridades electorales puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos;
- b) El procedimiento para la liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados al Estado; y
- c) Las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, las campañas electorales para cualquier cargo de elección durarán un plazo máximo de sesenta días; de igual forma las precampañas no podrán exceder de cuarenta días, debiendo concluir antes del inicio del plazo de presentación del registro de candidatos.

II.- En los procesos electorales los partidos políticos tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus actividades tendientes a la obtención del voto. El Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla garantizará además que los partidos políticos reciban en forma equitativa financiamiento público para llevar a cabo sus actividades ordinarias permanentes. Los partidos políticos accederán a la radio y la televisión conforme a las normas establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación en la materia. En ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes estatales, como de los municipios.

Para el otorgamiento (sic) de financiamiento público se estará a las siguientes reglas:

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, se determinará conforme a lo que establezca el Código de la materia. Al efecto, el treinta por ciento de la cantidad total se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el setenta por ciento restantes se distribuirá entre los mismos, de acuerdo con el porcentaje de votación que hubieren obtenido en la elección de Diputados al Congreso del Estado por el principio de mayoría relativa inmediata anterior;
- b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias permanentes en ese año; y
- c) (DEROGADO, P.O. 28 DE OCTUBRE DE 2011)

Asimismo el Consejo General fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que



**(584)** Por su parte, el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en lo que al caso importa, señala lo siguiente:

**(585)** – Los partidos políticos son formas de organización política, y entidades de interés público, cuyos fines son promover la organización y participación de los ciudadanos en la vida democrática; contribuir a la integración de los órganos públicos de elección popular, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público<sup>171</sup>;

---

tengan las aportaciones pecuniarias de sus militantes y simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de Gobernador; y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; así como las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estos rubros.

El financiamiento público siempre prevalecerá sobre el privado.

III.- El Código de la materia deberá de instituir las bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales del Estado en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos que señala la Constitución Federal y las Leyes en la materia.

Los servidores públicos del Estado y de los Municipios, en el ámbito de su competencia tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos de los que sean responsables, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Para garantizar la equidad en las campañas electorales durante el tiempo que comprendan las mismas y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes públicos, los órganos autónomos, los municipios, las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipales o cualquier otro ente público, salvo las que fueran de carácter urgente por una contingencia natural, las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para los programas de protección civil en casos de emergencia, así como los que acuerde el Consejo General del Instituto Federal Electoral. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes correspondientes en sus ámbitos de aplicación respectivos, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos precedentes, así como el régimen de sanciones a que haya lugar.

<sup>171</sup> **Artículo 28.** Los partidos políticos son formas de organización política y entidades de interés público.

En su conformación, son democráticos hacia su interior, autónomos, e integrados conforme a lo dispuesto por la Constitución Federal, la Constitución Local y el presente Código; además, tienen como fines los siguientes:

I.- Promover la organización y participación de los ciudadanos en la vida democrática;

II.- Contribuir a la integración de los órganos públicos de elección popular; y

III.- Hacer posible, como organizaciones de ciudadanos, el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, mediante el voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Los partidos políticos deberán de constituirse sólo por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, corresponde a éstos el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en la Constitución Federal y en la Constitución Local.

**(586)** – Tendrán el carácter de partidos políticos: los nacionales que hayan obtenido, y conserven vigente, su registro ante el Instituto Federal Electoral, y los estatales, que serán los que obtengan su registro como tales por parte del Consejo General del Instituto Electoral del Estado<sup>172</sup>;

**(587)** – Los partidos políticos nacionales y estatales que cuentan con el registro respectivo tendrán derecho a participar en los procesos electorales del Estado<sup>173</sup>;

**(588)** – Los partidos políticos nacionales deberán acreditar ante el Consejo, durante el mes de enero del año del proceso electoral (porción normativa impugnada), lo siguiente:

**(589) I.** La vigencia de su registro como partido político nacional, para lo que deben acreditar copia certificada del documento que los acredite como tales ante el Instituto Federal Electoral;

**(590) II.** El domicilio que tienen en el Estado, y

**(591) III.** La integración de su Consejo Directivo, u organismo equivalente en la entidad, para lo cual exhibirán copias

---

Se tendrá por inexistente cualquier acuerdo que limite o reduzca la libertad del voto.

<sup>172</sup> **Artículo 29.** Para los efectos de este Código tendrán el carácter de partidos políticos:

I.- Los Nacionales, los que hayan obtenido y conserven vigente su registro ante el Instituto Federal Electoral; y

II.- Los Estatales, que serán los que obtengan su registro como tales del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, en los términos de la Constitución Local y este Código.

<sup>173</sup> **Artículo 30.** Los partidos políticos nacionales y estatales que cuenten con el registro respectivo ante el Instituto Federal Electoral, o ante el Instituto, de acuerdo con las disposiciones de la materia, tendrán derecho a participar en los procesos electorales del Estado, para la elección de Diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, Gobernador y miembros de Ayuntamientos, en los términos que establece la Constitución Federal, la Constitución Local, este Código y demás ordenamientos aplicables.

certificadas, por el facultado para ello, de los documentos en que consten las designaciones de los titulares de sus órganos de representación, de sus estatutos, así como una relación de los integrantes de sus estructuras distritales y municipales, en donde se encuentren organizados;

**(592)** – En caso de que un partido político nacional hubiera perdido su registro, y que tal hecho haya quedado firme por acuerdo de las autoridades federales competentes, el Consejo General resolverá declarando que ha perdido los derechos y prerrogativas que le correspondieren en el ámbito estatal, y la resolución que emita sobre el particular surtirá sus efectos en forma inmediata, salvo que se estuviera desarrollando un proceso electoral, en cuyo caso, lo hará una vez que éste haya concluido<sup>174</sup>;

**(593)** – En el caso de los partidos políticos locales, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado convocará, durante el mes de febrero del año anterior a aquél que inicie el proceso electoral estatal ordinario, a los grupos de ciudadanos

---

<sup>174</sup> Las consideraciones referidas pueden corroborarse con el artículo 31 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, que es del tenor siguiente:

**Artículo 31.** Los partidos políticos nacionales, deberán acreditar ante el Consejo General, durante el mes de enero del año del proceso electoral:

I.- La vigencia de su registro como partido político nacional, acompañando para tal efecto, copia certificada del documento que los acredite como tales ante el Instituto Federal Electoral;

II.- El domicilio que tienen en el Estado; y

III.- La integración de su Consejo Directivo u organismo equivalente en el Estado, adjuntando copias certificadas, por el facultado para ello, del o de los documentos en que consten las designaciones de los titulares de sus órganos de representación, de sus estatutos, así como una relación de los integrantes de sus estructuras distritales y municipales, en donde se encuentren organizados.

En caso de que un partido político nacional haya perdido su registro y que tal hecho haya quedado firme por acuerdo de las autoridades e instancias competentes a nivel federal, de conformidad con las disposiciones aplicables, el Consejo General resolverá declarando que el partido político afectado ha perdido los derechos y prerrogativas que hubiera tenido en el ámbito estatal.

La resolución que emita el Consejo General surtirá sus efectos en forma inmediata, salvo el caso de que se esté desarrollando un proceso electoral. En esta circunstancia, la resolución surtirá efectos, una vez que aquel haya concluido.

que pretendan participar en los procesos electorales, a fin de que puedan obtener su registro como partido político estatal (precepto impugnado)<sup>175</sup>;

**(594)** – La convocatoria referida señalará el plazo para que los interesados presenten la solicitud respectiva y acrediten los requisitos correspondientes, que consisten en<sup>176</sup>:

**(595) a.** Contar con declaración de principios<sup>177</sup>, programa de acción<sup>178</sup> y estatutos<sup>179</sup>, en los términos que señale la normativa en cita;

---

<sup>175</sup> **Artículo 32.** El Consejo General convocará, durante el mes de febrero del año anterior a aquél en el que inicie el Proceso Electoral Estatal Ordinario, a los grupos de ciudadanos que pretendan participar en los procesos electorales, a fin de que puedan obtener el registro como partido político estatal.

<sup>176</sup> **Artículo 33.** La convocatoria a que se refiere el artículo anterior señalará el plazo para que los ciudadanos interesados, presenten la solicitud respectiva y acrediten los requisitos, que en ningún caso serán menores a los siguientes:

- I.- Contar con declaración de principios, programa de acción y estatutos, en los términos de este Código;
- II.- Representar una corriente de opinión con sustento social, que le dé carácter propio;
- III.- Haber realizado actividades políticas con dos años, por lo menos, de anterioridad a la solicitud de registro; y
- IV.- Acreditar ante el órgano electoral, a través de constancia de Notario Público, tener domicilio y órganos de representación, en las dos terceras partes de las cabeceras de los distritos electorales uninominales del Estado.

<sup>177</sup> Artículo 34. La declaración de principios necesariamente contendrá:

- I.- La obligación de observar la Constitución Federal y la Constitución Local, así como las leyes y demás disposiciones que de ambas emanen;
- II.- Las bases ideológicas de carácter político, económico y social;
- III.- La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros, así como la de no solicitar o rechazar, en su caso, toda clase de apoyo económico, político y propagandístico proveniente de entidades o partidos políticos u organizaciones extranjeras, ni de los ministros de los cultos de cualquier religión o agrupación religiosa; y
- IV.- El compromiso de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

<sup>178</sup> Artículo 35. El programa de acción determinará, por lo menos:

- I.- Los medios para dar vigencia a sus principios y alcanzar sus objetivos;
- II.- Las políticas que propongan para resolver los problemas sociales, políticos y económicos del Estado y de sus municipios;
- III.- Las medidas que adopten para ejecutar las acciones relativas a la formación ideológica y política de sus afiliados; y
- IV.- La preparación para la participación de sus militantes en los procesos electorales.

<sup>179</sup> **Artículo 36.** Los estatutos establecerán:

- I.- La denominación del propio partido político, su emblema, color o colores que lo caractericen, los que deberán ser diferentes a los de otros partidos políticos, todo lo cual deberá estar exento de alusiones religiosas, raciales o símbolos patrios, así como de la imagen o fotografía de sus candidatos;
- II.- Los procedimientos de afiliación libre, voluntaria e individual, así como los derechos y obligaciones de sus miembros;

**(596) b.** Representar una corriente de opinión con sustento social, que le dé carácter propio;

**(597) c.** Haber realizado actividades políticas con dos años, por lo menos, de anterioridad a la solicitud de registro, y

**(598) d.** Acreditar ante el órgano electoral, a través de constancia de Notario Público, tener domicilio y órganos de representación, en las dos terceras partes de las cabeceras de los distritos electorales uninominales del Estado;

**(599)** – Además de los requisitos anteriores, deberán justificar que: cuentan con un mínimo de militantes en el Estado; celebraron una asamblea en los municipios cabecera de distrito, en presencia de Notario Público, quien dará fe de ello; comprobar que realizaron una asamblea estatal constitutiva, ante la fe de Notario Público, y llevaron a cabo una actividad política permanente durante los dos años anteriores a su solicitud, acreditada mediante asambleas, congresos o cualquier otro evento público<sup>180</sup>;

---

III.- Los órganos de dirección, que deberán ser por lo menos, los siguientes:

a) Una asamblea estatal o equivalente;

b) Un Consejo directivo estatal o su equivalente, que tenga la representación del partido político en el Estado; y

c) Un Consejo distrital o su equivalente en las dos terceras partes de las cabeceras distritales del Estado.

IV.- Los requisitos de militancia y la forma en que han de desarrollarse los procesos democráticos internos, para la elección o la renovación de sus dirigentes y postulación de sus candidatos;

V.- La obligación de presentar un documento único que contenga, en resumen, la plataforma electoral para cada proceso electoral en que participen, congruente con su declaración de principios y programa de acción, misma que sus candidatos deberán sostener en la campaña electoral respectiva;

VI.- Las sanciones, medios de defensa y los organismos encargados de la substanciación y resolución de los procesos instaurados a los miembros que incumplan sus disposiciones internas; y

VII.- El órgano responsable de la administración de sus recursos, así como de las diversas modalidades de financiamiento que tenga derecho a recibir.

<sup>180</sup> **Artículo 37.** Para constituirse como partido político estatal, además de dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 33, 34, 35 y 36 de este Código, deberán justificar, los requisitos siguientes:

**(600)** – Además de lo anterior, los grupos de ciudadanos interesados en obtener su registro como partido político estatal, deberán presentar su solicitud por escrito ante el Consejo General, acompañada de los diversos documentos a los que hace alusión el ordenamiento legal en cita<sup>181</sup>;

**(601)** – Presentada la solicitud, el Consejo General resolverá lo conducente en un término que no excederá de noventa días naturales, que se contarán a partir de la fecha en que haya sido presentada, y la determinación podrá ser recurrida<sup>182</sup>;

---

I.- Contar con un mínimo de militantes en el Estado, que en ningún caso podrá ser inferior al 0.11% del padrón electoral que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria anterior a la solicitud de que se trate;

II.- Acreditar haber celebrado una asamblea en los municipios cabecera de distrito en presencia de Notario Público, quien dará fe y certificará que:

a) Quedaron conformadas las listas de afiliados con el nombre, apellidos, domicilio, clave de elector y la firma de cada afiliado o huella dactilar, en caso de no saber escribir, así como la declaración, bajo protesta, de que su afiliación al partido político la ha decidido de manera libre, voluntaria e individual;

b) Concurrieron personalmente cuando menos los afiliados a los que se refiere la fracción I de este artículo y que se comprobó con base en los listados de militantes, su identidad y residencia, exhibiendo la credencial para votar con fotografía; y

c) Eligieron los delegados para la asamblea estatal constitutiva del partido político.

III.- Comprobar la celebración de una asamblea estatal constitutiva ante la presencia de Notario Público, quien dará fe y certificará que:

a) Asistieron los delegados elegidos en las asambleas municipales, a que se refiere la fracción II de este artículo;

b) Acreditaron por medio de las actas correspondientes, que las asambleas municipales se celebraron de conformidad con lo prescrito por la fracción II de este artículo;

c) Comprobaron la identidad y residencia de los delegados por medio de la credencial para votar con fotografía;

d) Aprobaron su declaración de principios, programa de acción y estatutos; y

e) Eligieron el Consejo directivo estatal.

IV.- Haber realizado una actividad política permanente durante los dos años anteriores a su solicitud, acreditada mediante asambleas, congresos o cualquier otro evento político.

<sup>181</sup> **Artículo 38.** Para obtener su registro como partido político estatal, los grupos de ciudadanos interesados, además de satisfacer los requisitos señalados en el artículo que antecede, deberán presentar su solicitud por escrito ante el Consejo General, acompañando la documentación siguiente:

I.- Las actas certificadas o protocolizadas, de las asambleas municipales y estatal constitutivas, a que se refieren las fracciones II y III del artículo que antecede, en las que deberán constar las relaciones de sus afiliados, por municipio;

II.- Los documentos en los que consten la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y

III.- Los documentos que acrediten el nombramiento de los titulares de sus órganos de representación.

<sup>182</sup> **Artículo 39.** Una vez presentada la solicitud de registro, el Consejo General resolverá lo conducente, en un término que no excederá de noventa días naturales, que se contarán a partir de la fecha en que haya sido presentada la solicitud. Dicha resolución podrá ser recurrida ante el Tribunal.

**(602)** – El partido político estatal que no obtenga, cuando menos, el dos por ciento de la votación total en las elecciones ordinarias en que participe, perderá su registro y las prerrogativas que le hubieren correspondido, no pudiendo solicitar un nuevo registro en la siguiente elección<sup>183</sup>, y

**(603)** - Los partidos políticos podrán apoyar candidaturas comunes, coaligarse o fusionarse entre sí o con los partidos políticos nacionales<sup>184</sup>.

**(604)** De las consideraciones desarrolladas con antelación debe destacarse que, de acuerdo con la normativa estatal, los partidos políticos pueden participar en los procesos electorales, con independencia de que sean nacionales o estatales aunque, en ambos casos, deben acreditar que cuentan con el registro que los acredite como tales, ante la autoridad competente al efecto.

**(605)** Toda vez que, en el caso de los partidos políticos nacionales, el registro lo realiza el Instituto Federal Electoral, la legislación relacionada con antelación establece que deberán acreditar, ante la autoridad administrativa electoral del Estado, que cumplen diversos requisitos, a saber: hacer constar que cuentan con el registro respectivo, el cual debe estar vigente; señalar su domicilio en la entidad, y precisar cuáles son sus órganos estatales de dirección.

---

El Consejo General mandará publicar en el Periódico Oficial del Estado la resolución que recaiga a la solicitud. En caso de proceder la solicitud, expedirá certificación en la que conste el registro.

<sup>183</sup> **Artículo 40.** El partido político estatal que no obtenga, cuando menos, el dos por ciento de la Votación Total en las elecciones en que participe, en el proceso electoral ordinario correspondiente, perderá su registro y las prerrogativas que le hubieren correspondido, no pudiendo solicitar un nuevo registro en la siguiente elección.

<sup>184</sup> **Artículo 41.** Los partidos políticos estatales podrán apoyar candidaturas comunes, coaligarse o fusionarse entre sí o con los partidos políticos nacionales.

**(606)** Lo anterior, se entiende, con la finalidad de que exista certeza en relación a que puedan tomar parte, válidamente, en el proceso electoral estatal.

**(607)** Por otro lado, el Instituto Electoral del Estado es el encargado de otorgar los registros de los partidos políticos estatales que, para conformarse, deben seguir el trámite establecido en la norma, que se inicia con la convocatoria, cuyo plazo de emisión se combate en la especie, dentro de la que debe señalarse cuándo deberá entregarse la solicitud respectiva, a la que deberán acompañarse los documentos establecidos dentro de la propia norma.

**(608)** En este orden de ideas, es válido concluir que los procedimientos referidos, en general, prevén el desarrollo de diversos trámites que deben cumplir los partidos políticos para poder participar en los procesos electorales en la entidad, pero no se vinculan, directamente, con la determinación de su inicio.

**(609)** Ello, porque no regulan algún aspecto inherente a él sino, en todo caso, la realización de diversos actos que deben llevarse a cabo, previamente, a que comience el proceso electoral pues, se insiste, los partidos políticos, locales o nacionales, sólo podrán participar en él, siempre que cuenten con registro ante los órganos competentes.

**(610)** En este sentido, en el caso, la modificación a la fecha en que debe acreditarse que un instituto político nacional cumple con los requisitos señalados, o bien, en que debe iniciar el



proceso para la conformación de los partidos locales, no viola el principio de certeza, pues en ambos casos se prevé que los procedimientos relativos iniciarán antes de que se inicie el proceso electoral que, según se comentó, incluso se toma como parámetro para desarrollar los actos correspondientes.

**(611)** En efecto, como se indicó previamente, el artículo 31 ahora combatido establece que los partidos políticos nacionales deberán acreditar los requisitos mencionados, durante el mes de enero del **año del proceso electoral**, mientras que el diverso precepto impugnado (32) dispone que la convocatoria para obtener el registro como partido político estatal debe emitirse durante el mes de febrero **del año anterior a aquel en que inicie el proceso electoral**.

**(612)** Así, es inconcuso que las disposiciones controvertidas establecen fechas previas a que inicie el proceso en el Estado y, por tanto, en los términos señalados, no vulneran el principio de certeza en la materia electoral, lo que se corrobora si se tiene presente que, en los términos anotados, la normativa establece, en cada caso, los parámetros, reglas y requisitos que deberán cumplirse para desahogar las etapas mencionadas, el tiempo para desarrollar las actividades respectivas, y las autoridades que participan en su sustanciación, lo que proporciona seguridad y claridad a los actores políticos, que conocen la regulación correspondiente de manera oportuna.

**(613)** En este orden de ideas, debe concluirse que los artículos 31 y 32 del decreto combatido no vulneran el principio de

certeza en la materia, máxime si se toma en consideración que ambos dispositivos señalan que las actividades a las que se refieren se desarrollarán con suficiente anticipación a que inicie el proceso electoral (se insiste, en enero de ese año, y febrero del año anterior, respectivamente) lo que representa un plazo razonable para que se realicen los trámites correspondientes y, al inicio del proceso, estén debidamente identificados los partidos políticos que podrán intervenir en él.

**(614) DÉCIMO PRIMERO. Los artículos 114 y 117 vulneran el principio de certeza electoral.** Por cuanto hace a los artículos 114 y 117 controvertidos, como se dijo previamente, estos regulan aspectos vinculados con la designación de los consejos distritales, y el inicio de sus funciones, como se evidencia con la transcripción de su contenido, que se cita nuevamente, para efectos de claridad:

**Artículo 114.-** El Consejo General designará a los integrantes de los Consejos Distritales, a más tardar en el mes de febrero del año de la elección.

...

**Artículo 117.-** Los Consejos Distritales, una vez integrados en términos del artículo anterior, sesionarán para dar inicio a sus actividades.

...

**(615)** Sobre el particular, debe señalarse, por principio de cuentas, que el artículo 116 constitucional no establece un parámetro específico que deba observarse en la normativa electoral de los estados respecto de este tema cuyo diseño y regulación, por tanto, deben entenderse conferidos a las entidades federativas.

**(616)** Ahora bien, en lo que interesa, y aun cuando ya se ha hecho alusión en este fallo a algunos de los preceptos que regulan lo relativo a los consejos distritales dentro de la legislación electoral de Puebla, a efecto de atender debidamente el planteamiento que se analiza, se estima relevante destacar lo siguiente.

**(617)** El artículo 71 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado dispone que, entre los órganos encargados de la organización de las elecciones en el Estado, se encuentran los consejos distritales electorales<sup>185</sup>, que son de carácter transitorio, y tienen a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral dentro de su ámbito distrital<sup>186</sup>

**(618)** Los consejos distritales se integrarán con un consejero presidente, y cuatro consejeros electorales; un secretario, y un representante de cada uno de los partidos políticos con registro<sup>187</sup>.

---

<sup>185</sup> **Artículo 71.** La organización de las elecciones es una función estatal encomendada a un organismo de carácter público y permanente, autónomo e independiente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Instituto Electoral del Estado.

El ejercicio de esa función se rige por los principios rectores señalados en la Constitución Local y en este Código.

Los órganos responsables de esta función son:

...

II.- Los Consejos Distritales Electorales;

<sup>186</sup> **Artículo 110.** Los Consejos Distritales son los órganos del Instituto de carácter transitorio, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral ordinario o extraordinario dentro de su territorio distrital, en términos de las disposiciones de este Código y los acuerdos que dicte el Consejo General.

El domicilio de los Consejos Distritales se ubicará en el municipio cabecera de cada uno de los Distritos Electorales Uninominales de la Entidad.

<sup>187</sup> **Artículo 111.** Los Consejos Distritales funcionarán sólo durante el proceso electoral ordinario o extraordinario para la elección de Diputados por ambos principios, de Gobernador del Estado y de miembros de Ayuntamientos, integrándose de la manera siguiente:

I.- Un Consejero Presidente con derecho a voz y voto y, en caso de empate, con voto de calidad;

II.- Cuatro Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto;

III.- Un Secretario con derecho a voz y sin voto; y

**(619)** Los consejeros electorales, y el secretario de los órganos distritales en comento, serán designados por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado<sup>188</sup>, a propuesta de su Presidente, a más tardar, en febrero del año de la elección<sup>189</sup> (porción jurídica combatida), y dentro de los cinco días siguientes a su designación, los consejeros elegirán dentro de ellos al Presidente del Consejo correspondiente<sup>190</sup>.

**(620)** Una vez integrados en los términos referidos en la parte final del párrafo anterior, sesionarán para dar inicio a sus actividades<sup>191</sup> (disposición combatida).

**(621)** Las atribuciones generales de los consejos distritales<sup>192</sup> son, medularmente, las siguientes:

---

IV.- Un representante de cada uno de los partidos políticos con registro, quienes tendrán derecho a voz y sin voto.

Por cada Consejero Electoral y Secretario se designará un suplente.

<sup>188</sup> **Artículo 113.** Los Consejeros Electorales y los Secretarios de los Consejos Distritales, serán designados por el Consejo General, a propuesta de su Consejero Presidente, a través de convocatoria pública, observando para ello lo siguiente:

I.- El Consejo General, a través del Consejero Presidente, será el responsable de emitir la convocatoria a que se refiere el párrafo anterior, establecer el método de selección de los interesados e integrar la lista de candidatos, para su designación; y

II.- De la lista que el Consejero Presidente presente al Consejo General, éste designará a los Consejeros Electorales y Secretarios propietarios y suplentes por mayoría de votos de los integrantes del Consejo General con derecho a ello.

<sup>189</sup> **Artículo 114.** El Consejo General designará a los integrantes de los Consejos Distritales, a más tardar en el mes de febrero del año de la elección.

Los Consejeros Electorales y los Secretarios propietarios y suplentes de los Consejos Distritales, durarán en sus cargos el tiempo del proceso electoral para el que fueron designados.

<sup>190</sup> **ARTÍCULO 116.** Dentro de los cinco días siguientes a su designación los Consejeros Electorales elegirán, de entre ellos mismos, al Consejero Presidente. En caso de que transcurrido dicho término no hubiere sido nombrado, el Consejo General procederá a su designación.

<sup>191</sup> **Artículo 117.** Los Consejos Distritales, una vez integrados en términos del artículo anterior, sesionarán para dar inicio a sus actividades.

A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso electoral, los Consejos Distritales sesionarán por lo menos una vez al mes.

<sup>192</sup> **Artículo 118.** Los Consejos Distritales tienen las atribuciones siguientes:

I.- Vigilar la observancia de las disposiciones de este Código y demás relativas;

II.- Cumplir y hacer cumplir los acuerdos y disposiciones que emita el Consejo General;

III.- Desarrollar las actividades necesarias en el cumplimiento de sus atribuciones para organizar las elecciones de Diputados, de Gobernador y de miembros de Ayuntamientos, en sus respectivos ámbitos de competencia;

IV.- Determinar el número de casillas a instalar en su distrito, así como ejecutar el procedimiento para la ubicación;

V.- Registrar las fórmulas de candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa;

**(622)** - Vigilar la observancia de las disposiciones del código electoral, y las demás relativas;

**(623)** - Cumplir y hacer cumplir los acuerdos y disposiciones que emita el Consejo General;

**(624)** - Desarrollar las actividades necesarias en el cumplimiento de sus atribuciones para organizar las elecciones de diputados, Gobernador, y miembros de los ayuntamientos, en sus respectivos ámbitos de competencia;

**(625)** - Determinar el número de casillas a instalar en su distrito, así como ejecutar el procedimiento para la ubicación;

**(626)** - Registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa;

- 
- VI.- Consignar los nombramientos de los representantes generales que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral;
- VII.- Realizar el cómputo distrital de la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa, hacer la declaración de validez y expedir la constancia de mayoría a la fórmula que haya obtenido el mayor número de votos;
- VIII.- Hacer el cómputo distrital de la elección de Diputados por el principio de representación proporcional y enviar la documentación correspondiente al Consejo General, a fin de que efectúe el cómputo final;
- IX.- Efectuar el cómputo distrital de la elección de Gobernador y remitir el expediente relativo al Consejo General;
- X.- Otorgar registro a los observadores electorales, de conformidad con este Código;
- XI.- Informar durante el proceso electoral al Consejo General sobre el desarrollo de sus funciones, cuando sean requeridos para ello;
- XII.- Llevar a cabo el procedimiento para designar a los funcionarios de las Casillas;
- XIII.- Dejar constancia de cada sesión en las actas circunstanciadas correspondientes. Una vez aprobadas, se entregará copia de cada acta a los integrantes del Consejo Distrital, enviándose una de éstas al Consejo General;
- XIV.- Asignar a los partidos políticos mediante sorteo, los lugares de uso común para la colocación de su propaganda electoral;
- XV.- Efectuar, dentro de los diez días posteriores al sorteo al que se refiere la fracción anterior, recorridos dentro del territorio de su Distrito, para verificar la utilización de los lugares de uso común que se asignen a los partidos políticos para la colocación de su propaganda electoral;
- XVI.- Remitir al Consejo General la relación de lugares de uso común, que habiéndose asignado a los partidos políticos no se hubiesen utilizado, para que el Instituto los ocupe en la difusión de campañas Institucionales; y
- XVII.- Las demás que les confiera este Código, el Consejo General y disposiciones aplicables.

**(627)** - Consignar los nombramientos de los representantes generales que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral;

**(628)** - Realizar el cómputo distrital de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, hacer la declaración de validez y expedir la constancia de mayoría a la fórmula que haya obtenido el mayor número de votos;

**(629)** - Hacer el cómputo distrital de la elección de diputados por el principio de representación proporcional y enviar la documentación correspondiente al Consejo General, a fin de que realice el cómputo final;

**(630)** - Efectuar el cómputo distrital de la elección de Gobernador y remitir el expediente relativo al Consejo General;

**(631)** - Otorgar registro a los observadores electorales, de conformidad con este Código;

**(632)** - Informar durante el proceso electoral al Consejo General sobre el desarrollo de sus funciones, cuando sean requeridos para ello;

**(633)** - Llevar a cabo el procedimiento para designar a los funcionarios de las Casillas;

**(634)** - Dejar constancia de cada sesión en las actas circunstanciadas correspondientes. Una vez aprobadas, se

entregará copia de cada acta a los integrantes del Consejo Distrital, enviándose una de éstas al Consejo General;

**(635)** - Asignar a los partidos políticos mediante sorteo, los lugares de uso común para la colocación de su propaganda electoral;

**(636)** - Efectuar, dentro de los diez días posteriores al sorteo al que se refiere la fracción anterior, recorridos dentro del territorio de su Distrito, para verificar la utilización de los lugares de uso común que se asignen a los partidos políticos para la colocación de su propaganda electoral;

**(637)** - Remitir al Consejo General la relación de lugares de uso común, que habiéndose asignado a los partidos políticos no se hubiesen utilizado, para que el Instituto los ocupe en la difusión de campañas Institucionales; y

**(638)** - Las demás que les confiera este Código, el Consejo General y disposiciones aplicables.

**(639)** Adicionalmente a las anteriores, y relacionadas directamente con ellas, debe tenerse presente que el artículo 43<sup>193</sup> de la Constitución Política del Estado de Puebla determina

---

<sup>193</sup> **Artículo 43.** Los Consejos Distritales Electorales respectivos, de conformidad con lo que disponga la Ley, dictaminarán y declararán la validez de las elecciones de los Diputados en cada uno de los Distritos Electorales uninominales y otorgarán las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos. El Consejo General del Instituto Electoral del Estado hará la declaración de validez y la asignación de Diputados según el principio de representación proporcional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35 de esta Constitución y lo que determine la Ley de la materia. La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de Diputados, podrán ser impugnados ante el Tribunal Electoral del Estado, en los términos que señale el Código de

que los consejeros distritales respectivos dictaminarán y declararán la validez de las elecciones de los diputados en cada uno de los distritos electorales uninominales, y otorgarán las constancias correspondientes a las fórmulas de candidatos ganadores.

**(640)** De lo señalado con anterioridad, en lo que importa al caso, debe destacarse que los consejos distritales son órganos transitorios, que deben quedar integrados a más tardar en el mes de febrero del año de la elección, en el que sesionarán para dar inicio a sus actividades, las cuales desempeñan durante el desarrollo del proceso electoral, pues tienen a su cargo su preparación, desarrollo y vigilancia, dentro de su ámbito territorial.

**(641)** Lo asentado en el párrafo precedente evidencia que el diseño o instrumentación relativo a la operación de los consejos distritales no tiene vinculación directa, ni relevancia, en el establecimiento o determinación del inicio del proceso electoral en la entidad y, por el contrario, la definición de esta fecha será importante para el eficaz funcionamiento de los órganos electorales en cita.

**(642)** Esto, pues por su naturaleza y las funciones que tienen encomendadas, deberán estar integrados y en funciones, una vez que haya iniciado el proceso comicial correspondiente pues, de otra forma, su instauración no tendría razón de ser.



**(643)** En esta lógica, en la especie, por cuanto hace al aspecto referido, se estima que el diseño normativo combatido no presenta vicio de constitucionalidad alguno, pues la integración de los consejos referidos se concretará una vez iniciado el proceso comicial en el que desarrollarán sus funciones y, por tanto, por cuanto hace a ese aspecto específico, las previsiones contenidas en el decreto impugnado no violentan, en modo alguno, el principio de certeza en materia electoral.

**(644)** Por otra parte, debe señalarse que, sobre el particular, la norma dispone, con claridad y precisión, las funciones que desarrollarán estos órganos electorales estatales y que, para efectos de claridad, podrían agruparse en tres grandes rubros, que se proponen de la siguiente manera:

**(645) a. Actividades ordinarias.** Se realizarán durante el tiempo que dure su función y, esencialmente, son las siguientes: vigilar la debida observancia de la normativa electoral; cumplir y hacer cumplir las disposiciones y acuerdos del Consejo General; desarrollar las actividades necesarias para cumplir con sus atribuciones; informar al Consejo General sobre sus funciones, cuando sean requeridos al efecto, y dejar constancia de sus sesiones en las actas circunstanciadas correspondientes.

**(646)** Al respecto, debe señalarse que si las actividades referidas se desarrollarán durante el tiempo que dure la función de los consejos distritales y, como se dijo, estos deben quedar instalados en febrero, una vez iniciado el proceso electoral, y funcionarán sólo durante éste, es inconcuso que su ejercicio se

desplegará cuando haya comenzado, y serán constantes u ordinarias durante el tiempo en que el órgano distrital correspondiente realice sus labores.

**(647) b. Atribuciones durante la etapa de preparación de la jornada.** En esta etapa pueden incluirse las atribuciones consistentes en: determinación del número de casillas, y el procedimiento de designación de los funcionarios correspondientes; registro de fórmulas de candidatos a diputados por mayoría relativa; asignación de lugares para que los partidos políticos coloquen su propaganda electoral; consignar nombramientos de representantes generales de los partidos políticos, y registro de observadores electorales.

**(648)** Sobre el particular, debe tenerse presente que, conforme lo dispone el Código de Instituciones y Procesos Electorales de la entidad, el proceso electoral es un conjunto de actos realizados por las autoridades electorales, los ciudadanos y los partidos políticos, en ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, para hacer posible la renovación de los integrantes de los poderes públicos del Estado<sup>194</sup>, y está formado por tres etapas, entre ellas, la de preparación de las elecciones<sup>195</sup>, que comprende todos los actos desarrollados por el Consejo

---

<sup>194</sup> **Artículo 185.** El proceso electoral deberá entenderse como el conjunto de actos ordenados por la Constitución Federal, la Constitución Local y este Código, realizados por las autoridades electorales, los ciudadanos y los partidos políticos de manera corresponsable, en ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones para hacer posible la renovación periódica y pacífica de los integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y miembros de los Ayuntamientos.

<sup>195</sup> **Artículo 187** El proceso electoral comprenderá las etapas siguientes:

I.- Preparación de las elecciones;

II.- Jornada electoral; y

III.- Resultados y declaraciones de validez de las elecciones de Diputados, Gobernador y miembros de los Ayuntamientos.

General, y los consejos distritales y municipales, en ejercicio de las atribuciones que les confiere la normativa en cita<sup>196</sup>.

**(649)** Las competencias referidas se relacionan dentro de la etapa señalada, en tanto coinciden con las actividades que, en relación con ésta, identifica el propio código de referencia.

**(650)** En efecto, dentro del Libro Quinto (Del Proceso Electoral), Título Tercero, de la norma en comento, se desarrollan una serie de previsiones vinculadas con las siguientes actividades:

**(651)** – Registro de candidatos (Capítulo I, artículos 200 bis a 215);

**(652)** – Campañas electorales (Capítulo II, artículos 216 a 225);

**(653)** – Propaganda electoral (Capítulo III, artículos 226 a 235);

**(654)** – Topes a gastos de campaña (Capítulo IV, artículos 236 a 239);

**(655)** – Convenio de colaboración con el Instituto Federal Electoral (Capítulo V, artículos 240 a 245);

---

<sup>196</sup> **Artículo 188.** La etapa de preparación de las elecciones comprenderá todos los actos desarrollados por el Consejo General y los Consejos Distritales y Municipales, en ejercicio de las atribuciones que este Código les confiere, encaminados a la celebración de la jornada electoral.

**(656)** – Procedimiento de integración y ubicación de las casillas (Capítulo VI, artículos 246 a 252);

**(657)** – Registro de representantes (Capítulo VII, artículos 253 a 261), y

**(658)** – Documentación y material electoral (Capítulo VIII, artículos 262 a 268).

**(659)** Atento a lo anterior, se insiste, las atribuciones sintetizadas en este apartado, válidamente, pueden incluirse dentro de la etapa de preparación de elecciones y, en este orden de ideas, deben desarrollarse una vez iniciado el proceso electoral correspondiente.

**(660)** Al respecto, importa destacar, además, que el hecho de que se determine la integración de los consejos distritales en febrero, y se les encargue desarrollar las actividades recién referidas, en modo alguno genera algún desfase en cuanto al desarrollo de las atribuciones mencionadas que, de acuerdo con la normativa a la que se ha hecho alusión, se desarrollan a partir, o después del mes de febrero y, por tanto, una vez que se ha designado a los integrantes de los órganos distritales en comento, y cuando estos ya han sido instalados.

**(661)** Esto es así, pues por cuanto hace a la determinación del número de casillas, y el procedimiento de designación de sus funcionarios, debe tenerse presente que el código en comento, después de la reforma a la que se hizo alusión con anterioridad

en el cuerpo de esta ejecutoria, publicada en el Periódico Oficial del Estado el treinta y uno de diciembre de dos mil doce, establece que, iniciado el proceso electoral, los consejos distritales procederán a insacular a un diez por ciento de ciudadanos de cada sección electoral, a quienes impartirán cursos de capacitación<sup>197</sup> para, después, a partir del uno de abril y a más tardar el diez de mayo, elaborar una lista de entre cuyos integrantes se sorteará, cuando más, el doce de mayo, a quienes formarán parte de las casillas que, a más tardar, el catorce siguiente, serán integradas, con la idea de publicar las listas respectivas, a lo sumo, el diecisiete de mayo siguiente<sup>198</sup>.

---

<sup>197</sup> **Artículo 141.** Los ciudadanos que integren las Casillas deberán reunir los requisitos siguientes:

...

VII.- Haber participado y aprobado los cursos de capacitación electoral que impartan los Consejos Distritales; y

<sup>198</sup> **Artículo 252.** Los ciudadanos avecindados en el Estado podrán participar en cada proceso electoral como integrantes de las Casillas, en la forma y términos que este Código dispone, de acuerdo con las bases siguientes:

(REFORMADA. P.O. 31 DE DICIEMBRE DE 2012)

I.- Una vez iniciado el proceso electoral, el Consejo General sorteará un mes del calendario que, junto con el que siga en su orden, serán tomados como base para la insaculación de los nombres de los ciudadanos que, nacidos en esos meses, podrán integrar las Casillas;

(REFORMADA. P.O. 31 DE DICIEMBRE DE 2012)

II.- Conforme al resultado obtenido en el sorteo a que se refiere la fracción anterior, los Consejos Distritales procederán a insacular del Listado Nominal integrado con los ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar con fotografía al quince de enero del mismo año, a un diez por ciento de ciudadanos de cada sección electoral, sin que en ningún caso el número de ciudadanos insaculados sea menor a cincuenta; para ello, los Consejos Distritales deberán apoyarse en los centros de cómputo del Instituto Federal Electoral. Podrán estar presentes en la sesión de insaculación, los integrantes del Consejo General y los de la Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores, según la programación que previamente se determine;

(REFORMADA, P.O. 3 DE AGOSTO DE 2009)

III.- A los ciudadanos que resulten insaculados se les convocará para que asistan a un curso de capacitación que se impartirá del primero de marzo al treinta de abril del año de la elección;

IV.- Los Consejos Distritales harán una evaluación objetiva para seleccionar, con base en los datos que los ciudadanos aporten durante los cursos de capacitación, a los que resulten aptos en términos de este Código, prefiriendo a los de mayor escolaridad;

(REFORMADA. P.O. 31 DE DICIEMBRE DE 2012)

V.- El Consejo General sorteará las veintinueve letras que comprende el alfabeto, a fin de obtener la letra a partir de la cual, con base en el apellido paterno, se seleccionarán a los ciudadanos que integrarán las Casillas;

(REFORMADA, P.O. 3 DE AGOSTO DE 2009)

VI.- De acuerdo con los resultados obtenidos en el sorteo a que se refiere la fracción anterior, los Consejos Distritales harán entre el uno de abril y el diez de mayo siguiente una relación de aquellos ciudadanos que, habiendo asistido a la capacitación correspondiente, no tengan impedimento alguno para desempeñar el cargo, en los términos de este Código. De esta relación los Consejos Distritales sortearán a los ciudadanos que integrarán las Casillas, a más tardar el doce de mayo;

(REFORMADA, P.O. 3 DE AGOSTO DE 2009)

**(662)** Por otra parte, el registro de candidatos se realizará la tercera semana de abril del año de la elección<sup>199</sup>, plazo con el que se encuentra vinculada la previsión relativa a la asignación de los lugares de propaganda, mientras que la consignación de los nombramientos de los representantes generales de los partidos políticos podrá llevarse a cabo a partir del día siguiente a la primera publicación de las listas de casilla (diecisiete de mayo, según se señaló en el párrafo precedente) y hasta tres días antes de la jornada electoral (que debe celebrarse el primer domingo de julio del año que corresponda)<sup>200</sup>.

**(663)** Finalmente, en relación con el registro de observadores electorales, éste se realizará después de que se haya entregado la solicitud atinente, lo que puede hacerse ante el Consejo Distrital correspondiente, dentro del plazo fijado por el

---

VII.- A más tardar el catorce de mayo los Consejos Distritales integrarán las Casillas con los ciudadanos seleccionados, conforme al procedimiento descrito en la fracción anterior, y determinarán según su escolaridad las funciones que cada uno desempeñará en la Casilla. Realizada la integración de las Casillas, los Consejos Distritales, a más tardar el diecisiete de mayo del año en que se celebre la elección, ordenarán la publicación de las listas de los miembros de las Casillas para todas las secciones electorales en cada distrito, lo que comunicarán al Consejo General;

VIII.- Los Consejos Distritales, notificarán personalmente a los integrantes de las Casillas su respectivo nombramiento y les tomarán la protesta de ley; y

IX.- Los representantes de los partidos políticos en los Consejos Distritales podrán vigilar el desarrollo del procedimiento previsto en este artículo.

IX.- Los representantes de los partidos políticos en los Consejos Distritales podrán vigilar el desarrollo del procedimiento previsto en este artículo.

<sup>199</sup> **Artículo 206.** El registro de candidatos a Gobernador, Diputados por ambos principios y miembros de Ayuntamientos, se realizará durante la tercera semana de abril del año de la elección, ante los órganos competentes siguientes:...

<sup>200</sup> **Artículo 272.** El primer domingo de julio del año de comicios correspondientes, en punto de las siete horas con treinta minutos, los ciudadanos nombrados como Presidente, Secretario y Escrutadores propietarios de las Casillas y los representantes de los partidos políticos o de las coaliciones, en su caso, deberán reunirse en el lugar aprobado para la ubicación de la Casilla, a fin de preparar y organizar el material y documentación electoral para la recepción de la votación. Los ciudadanos nombrados con el carácter de suplentes generales de la Casilla deberán presentarse a la hora señalada en el párrafo anterior. En caso de ausencia de alguno de los propietarios al inicio de la jornada electoral, entrarán en funciones dichos suplentes generales, como lo dispone el artículo 275 de este Código.

Consejo General, y se resolverá su procedencia en la sesión siguiente a su recepción<sup>201</sup>.

**(664)** Así las cosas, se insiste, estas atribuciones se desarrollan una vez iniciado el proceso electoral, y con posterioridad al mes de febrero, previsto en la norma contenida en el decreto impugnado, para que se designe a sus integrantes, e inicie sus funciones.

**(665) c. Atribuciones después de la jornada electoral.** Dentro de este apartado puede incluirse la realización de los diputados de mayoría relativa; representación proporcional, así como de la elección de Gobernador, que se desarrollan con posterioridad al inicio del proceso electoral, una vez terminada la jornada comicial (primer domingo de julio, según se indicó previamente) y, por tanto, de la designación de los integrantes de los consejos distritales, y de su instalación.

**(666)** No escapa a este Tribunal Pleno que, en relación con los consejos distritales, la normativa en comento hace alusión a atribuciones y plazos específicos adicionales a los señalados con anterioridad, aunque se considera que quedan englobadas en las facultades generales referidas y, por tanto, que las conclusiones a las que se ha arribado siguen siendo válidas.

---

<sup>201</sup> **Artículo 196.** En términos de lo dispuesto por el artículo 14 de este Código, los ciudadanos que pretendan actuar como observadores electorales, deberán satisfacer lo siguiente:

I.- Presentar solicitud de registro en forma personal o a través de la agrupación a la que pertenezcan, ante el Consejo Distrital correspondiente a su domicilio, o en forma concurrente ante el Consejo General, dentro del plazo que fije este último, resolviendo sobre su procedencia en la sesión siguiente a su recepción. La solicitud deberá contener:...

**(667)** Así las cosas, los artículos 114 y 117 combatidos no violentan el principio de certeza constitucional pues, en los términos desarrollados con anterioridad, los consejos distritales se integran una vez que ha dado inicio el proceso electoral; las competencias que tienen conferidas están claramente establecidas en la norma; la fecha de su integración y entrada en funciones no es obstáculo para el desarrollo de sus funciones, que son posteriores, y al estar precisadas en la legislación aplicable, junto con los plazos y trámites que involucran, brindan claridad y seguridad a los distintos actores políticos que participarán en el proceso electoral.

**(668) DÉCIMO SEGUNDO. El artículo 205 del decreto impugnado viola el principio de certeza electoral.** Finalmente, en relación con el tema que se analiza (violación a los principios que rigen la materia), debe estudiarse lo dicho en torno a que el artículo 205, publicado en el decreto combatido, violenta el principio de certeza jurídica que debe observarse en la materia electoral y al efecto, conviene recordar, nuevamente, el texto del precepto en cita que, en su porción normativa impugnada, establece lo siguiente:

**Artículo 205.-...**

El partido político deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral ante el Consejo General, en el mes de marzo del año de la elección. Del registro se expedirá constancia.

**(669)** Como se advierte de la lectura del texto transcrito, y se señaló con anterioridad, el precepto en cita dispone que el partido político debe obtener el registro político de su plataforma electoral, en el mes de marzo del año de la elección.



**(670)** Como cuestión previa en relación con el estudio del presente argumento, debe señalarse que la porción normativa impugnada corresponde al párrafo segundo del artículo 205, cuyo texto completo es del tenor siguiente:

**Artículo 205.** Para el registro de candidatos a cargos de elección popular, el partido político postulante deberá registrar la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán durante la campaña.

El partido político deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral ante el Consejo General, en el mes de marzo del año de la elección. Del registro se expedirá constancia.

**(671)** Lo señalado resulta importante, porque evidencia que la previsión ahora controvertida se encuentra vinculada con el registro de candidatos a cargos de elección popular, aspecto sobre el que, nuevamente, el artículo 116 de la Constitución no establece alguna previsión concreta que deba observarse para determinar su constitucionalidad o no.

**(672)** Además, el texto trasunto deja en claro que el precepto que se combate no está directamente involucrado con la determinación del inicio del proceso electoral, que no depende de la fecha en que deba realizarse el registro de la plataforma electoral, sino al contrario, esto es, para la definición de este último aspecto será necesario, precisamente, que haya iniciado el proceso comicial correspondiente.

**(673)** Por tanto, como en el caso anterior, a efecto de verificar que, en la especie, la previsión referida observe, debidamente, el principio de certeza electoral, debe analizarse, por principio de cuentas, que la fecha establecida para realizar el

registro de la plataforma en comento, sea posterior a aquella en que se prevé el inicio del proceso electoral respectivo.

**(674)** Así las cosas, toda vez que el precepto señala, expresamente, que el registro respectivo deberá obtenerse en el mes de marzo **del año de la elección**, se considera que atiende, debidamente, el aspecto referido, pues el trámite en comento se desarrollará una vez iniciado el proceso electoral en la entidad.

**(675)** Ahora bien, en esta lógica, se estima que es relevante destacar que, toda vez que el registro respectivo se encuentra vinculado con el de candidatos a cargos de elección popular, debe hacerse alusión al diseño establecido en la norma en relación con este aspecto.

**(676)** Así las cosas, debe señalarse que, entre las obligaciones de los partidos políticos, se encuentra la de presentar la plataforma que sus candidatos sostendrán en sus campañas electorales<sup>202</sup>, y si no la registraran en las elecciones, no les será entregada la ministración de financiamiento público para las actividades tendentes a la obtención del voto<sup>203</sup>.

**(677)** Por otra parte, la normativa en comento establece la posibilidad de que los partidos políticos constituyan coaliciones y,

---

<sup>202</sup> **Artículo 54.** Los partidos políticos tienen las obligaciones siguientes:

...

X.- Presentar la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán en sus campañas electorales para la elección de Diputados, Gobernador y miembros de los Ayuntamientos en términos de este Código;...

<sup>203</sup> **Artículo 47.** Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público, de conformidad a las disposiciones siguientes:

...

III.- En caso de que en las elecciones un partido político o coalición no registre la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán durante la campaña, no le será entregada ministración de financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto;

al efecto, deberán celebrar, por escrito, un convenio en el que se hará constar, entre otras cosas, la plataforma electoral común que la coalición ofrecerá a los ciudadanos<sup>204</sup>.

**(678)** En la lógica indicada, dentro de las atribuciones del Consejo General del Instituto Electoral del Estado se encuentra la de registrar la plataforma electoral de los partidos políticos<sup>205</sup>.

**(679)** Finalmente, en relación con este tema, debe señalarse que, de acuerdo con la normativa en comento, el registro de candidatos se realizará durante la tercera semana de abril del año de la elección<sup>206</sup>.

**(680)** Ahora bien, de lo descrito es posible desprender, en lo que importa al caso, que el registro de la plataforma electoral es un trámite vinculado con el registro de candidatos a cargos de elección popular, necesario para llevar a cabo éste, y que debe realizarse en el mes de marzo del año de la elección, esto es, una vez que ha iniciado el proceso electoral.

**(681)** Además que, como se indicó, este trámite se desarrolla en marzo, mientras que el registro de candidatos se realiza la tercera semana de abril del año de la elección, conforme

---

<sup>204</sup> **Artículo 61.** Los partidos políticos que constituyan una coalición deberán celebrar por escrito convenio, en el que se hará constar:

...

IV.- La plataforma electoral común que la coalición ofrecerá a los ciudadanos;

<sup>205</sup> **Artículo 89.** El Consejo General tendrá las atribuciones siguientes:

...

XVII.- Registrar la plataforma electoral de los partidos políticos de conformidad con lo prescrito por el presente Código;

<sup>206</sup> **Artículo 206.** El registro de candidatos a Gobernador, Diputados por ambos principios y miembros de Ayuntamientos, se realizará durante la tercera semana de abril del año de la elección, ante los órganos competentes siguientes:...

a las reglas establecidas al efecto, dentro del propio código electoral estatal.

**(682)** En este orden de ideas, debe concluirse que el artículo 205, segundo párrafo, del decreto impugnado no vulnera el principio de certeza en materia electoral pues, conforme se ha señalado, los plazos para el registro de candidatos, y de la plataforma política no se contraponen, sino que guardan una relación armónica, y el primer trámite, que engloba al segundo, cuenta con una instrumentación precisa, establecida en la norma, que permite a los actores políticos conocer, con claridad y seguridad, los distintos pasos a los que deberán ajustarse en caso de querer llevar a cabo los trámites respectivos.

**(683)** Lo anterior, toda vez que la normatividad en cita establece los plazos y las autoridades ante quienes deberá realizarse el registro de la plataforma electoral<sup>207</sup>; el de los candidatos<sup>208</sup>; señala quién hará pública la apertura del registro<sup>209</sup>;

---

<sup>207</sup> **Artículo 205.** Para el registro de candidatos a cargos de elección popular, el partido político postulante deberá registrar la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán durante la campaña.

(REFORMADO, P.O. 3 DE SEPTIEMBRE DE 2012)

El partido político deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral ante el Consejo General, en el mes de marzo del año de la elección. Del registro se expedirá constancia.

<sup>208</sup> **Artículo 206.** El registro de candidatos a Gobernador, Diputados por ambos principios y miembros de Ayuntamientos, se realizará durante la tercera semana de abril del año de la elección, ante los órganos competentes siguientes:

I.- Ante el Consejo General, para Gobernador del Estado;

II.- Ante los Consejos Distritales respectivos, o ante el Consejo General, para Diputados por el principio de mayoría relativa;

III.- Ante el Consejo Municipal o Distrital respectivo, o ante el Consejo General, para miembros de los Ayuntamientos; y

IV.- Ante el Consejo General, para Diputados por el principio de representación proporcional.

En los casos de las fracciones II y III de este artículo, cuando la solicitud de registro se presente de manera directa y supletoria, prevalecerá, en todo caso, el registro que acuerde el Consejo General.

En el proceso electoral en que se elijan únicamente Diputados por ambos principios y miembros de Ayuntamientos, el plazo para solicitar el registro será durante la última semana de abril del año de la elección, ante los órganos competentes.

<sup>209</sup> **Artículo 207.** El Consejo General hará pública la apertura del registro de candidatos, los plazos y los órganos competentes para recibir y resolver sobre las solicitudes, así como los casos de excepción en que procederá el registro supletorio.

qué requisitos debe contener la solicitud respectiva<sup>210</sup>; qué debe hacerse en caso de que se solicite el registro de diferentes candidatos para un mismo cargo<sup>211</sup>; cuándo podrá solicitarse el registro de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional<sup>212</sup>; qué pasa si un partido político no presenta completa la lista de candidatos por el principio de representación proporcional<sup>213</sup>; el trámite posterior a la recepción de las solicitudes de registro<sup>214</sup>; dispone que debe publicarse la

---

<sup>210</sup> **Artículo 208.** La solicitud de registro de candidatos deberá señalar el partido político o coalición que los postula, además de los siguientes datos del candidato:

- I.- Apellido paterno, materno y nombre completo;
- II.- Lugar y fecha de nacimiento;
- III.- Domicilio y tiempo de residencia en el mismo;
- IV.- Ocupación;
- V.- Clave de la credencial para votar con fotografía;
- VI.- Cargo para el que se postula; y
- VII.- Firmas autógrafas de los funcionarios de los partidos políticos que los postulen.

La solicitud de registro de candidatos propietarios y suplentes deberá acompañarse de los documentos siguientes:

- a) Declaración de aceptación de la candidatura, que deberá ser firmada autógrafamente por el postulado;
- b) Copia del acta de nacimiento;
- c) Copia de la credencial para votar con fotografía;
- d) Constancia de residencia; y
- e) Declaración, bajo protesta de decir verdad, de que cumple con los requisitos que exigen la Constitución Federal, la Constitución Local y el presente Código.

El partido político postulante deberá manifestar por escrito que los candidatos cuyo registro solicitan, fueron seleccionados de conformidad con los estatutos del propio partido político.

<sup>211</sup> **Artículo 209.** En caso de que para un mismo cargo de elección popular sea solicitado el registro de diferentes candidatos por un mismo partido político, el Secretario Ejecutivo del Instituto requerirá al partido político a efecto de que informe al Consejo General, en un término de cuarenta y ocho horas, cuáles candidatos o fórmula prevalece. En caso de no hacerlo se tendrá por presentada únicamente la última solicitud.

<sup>212</sup> **Artículo 210.** Los partidos políticos podrán registrar candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional, sólo si hubieren registrado candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa, en por lo menos las dos terceras partes de los distritos electorales uninominales.

<sup>213</sup> **Artículo 211.** Si algún partido político no presenta completa la lista estatal de candidatos por el principio de representación proporcional en su solicitud de registro, perderá su derecho a participar en la elección de Diputados por ese principio.

<sup>214</sup> **Artículo 212.** Los Consejos Distritales y Municipales comunicarán al Consejo General las solicitudes de registro de candidatos recibidas, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la fecha de su recepción.

**Artículo 213.** Recibida la solicitud de registro de candidatos por el Consejero Presidente del órgano que corresponda, dentro de los cuatro días siguientes de su recepción, verificará que se haya cumplido con todos los requisitos señalados en este Capítulo, conforme a las reglas siguientes:

- I.- Si se advierte que hubo omisión de uno o varios requisitos, se notificará de inmediato al partido político correspondiente para que, dentro de las veinticuatro horas siguientes, subsane el o los requisitos omitidos o sustituya al candidato, siempre que esto pueda realizarse dentro de los plazos que señale este Código;
- II.- Cualquier solicitud o documentación presentada fuera de dichos plazos será desechada de plano;
- III.- Al cuarto día siguiente al vencimiento de los plazos referidos en este artículo, los Consejos General, Distritales y Municipales celebrarán sesión cuyo único objeto será registrar las

relación completa de candidatos registrados<sup>215</sup>, y que pueden sustituirse candidatos en ciertos casos específicos<sup>216</sup>.

**(684)** En este orden de ideas, debe concluirse que el precepto analizado resulta acorde con la norma constitucional federal.

**(685)** Agotado el análisis de los conceptos de invalidez que fueron planteados en la especie, atento a lo desarrollado con antelación, debe reconocerse la constitucionalidad de los artículos 31, primer párrafo; 32, 79, segundo párrafo; 114, primer párrafo; 117, primer párrafo, 186, 189, y 205, segundo párrafo, del decreto mediante el cual se reformaron diversos preceptos del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el tres de septiembre de dos mil doce.

---

candidaturas que procedan. En el proceso electoral en que se elijan únicamente Diputados por ambos principios y miembros de Ayuntamientos los Consejos competentes sesionarán para otorgar los registros respectivos al sexto día, contados a partir del día siguiente de la conclusión de la presentación de registros;

IV.- Los Consejos Distritales y Municipales comunicarán de inmediato al Consejo General, el acuerdo relativo al registro de candidatos, fórmulas o planillas que hayan realizado durante la sesión a que se refiere el párrafo anterior; y

V.- Al concluir dicha sesión los Consejeros Presidentes de los Consejos respectivos, harán público en los estrados del local de los órganos el registro de candidatos acordado.

<sup>215</sup> **Artículo 214.** El Consejero Presidente del Consejo General enviará para su publicación oportuna, por solo una vez, en el Periódico Oficial del Estado y en los periódicos de mayor circulación, la relación completa de candidatos registrados, el cargo y el partido político que los postulan.

De igual manera se publicarán las cancelaciones de registro o sustituciones de candidatos que procedan.

<sup>216</sup> **Artículo 215.** Los partidos políticos solicitarán por escrito al Consejo General, en su caso, la sustitución de sus candidatos, observando las disposiciones siguientes:

I.- Dentro de los plazos establecidos en el artículo 206 de este Código, procede la sustitución en cualquier momento;

II.- Vencidos los plazos a que se refiere la fracción anterior, sólo podrán sustituirlos por causas de renuncia, inhabilitación, incapacidad, expulsión del propio partido político o fallecimiento. En el primer caso, no podrán sustituirlos cuando la renuncia se presente dentro de los treinta días anteriores al de la jornada electoral. Para la corrección o sustitución, en su caso, de las boletas electorales, se estará a la posibilidad técnica y a lo que disponga este Código; y

III.- Cuando por renuncia expresa del candidato o la negativa a aceptar la candidatura se haga del conocimiento del Consejo General, éste notificará de inmediato al partido político que solicitó el registro para que proceda a la sustitución, de encontrarse dentro de los plazos que así lo permitan. En caso contrario el Consejo General acordará la cancelación del registro.

Por lo expuesto y fundado, se

## **R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Son procedentes, e infundadas, las acciones de inconstitucionalidad 48/2012, y su acumulada, 52/2012.

**SEGUNDO.** Se reconoce la validez del decreto mediante el cual se reformaron diversos artículos del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, concretamente, los artículos 31, primer párrafo; 32, 79, segundo párrafo; 114, primer párrafo; 117, primer párrafo; 186, 189, y 205, segundo párrafo, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el tres de septiembre de dos mil doce, por cuanto hace a su procedimiento de modificación legislativa.

**TERCERO.** Se reconoce la constitucionalidad de los artículos 31, primer párrafo; 32, 79, segundo párrafo; 114, primer párrafo; 117, primer párrafo; 186, 189, y 205, segundo párrafo, del decreto combatido.

**CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación; en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese.** Por medio de oficio, a las partes.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

**En relación con el pronunciamiento de procedencia a que se refiere el punto resolutivo Primero:**

Por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, se aprobaron las determinaciones contenidas en los considerandos primero a tercero, consistentes, respectivamente, en que este Alto Tribunal es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, que éstas fueron recibidas oportunamente y que los accionantes cuentan con legitimación para promoverlas; y cuarto, consistente en desestimar las causales de improcedencia señaladas en los apartados “b” y “c” (El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión celebrada el cuatro de julio de dos mil trece por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial).

Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación contenida en



el considerando cuarto, en cuanto se desestima la causal de improcedencia relativa a que cesaron los efectos de la norma combatida al haberse reformado el artículo Primero Transitorio del decreto combatido, por estar involucrado su estudio con el fondo del asunto. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra y por el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad porque la reforma respectiva constituye un nuevo acto legislativo (El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión celebrada el cuatro de julio de dos mil trece por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial).

**En relación con el punto resolutivo Segundo:**

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra.

**En relación con el punto resolutivo Tercero:**

Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, en contra de las consideraciones; Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en que la modificación a las normas electorales impugnadas no vulnera lo previsto en el artículo 105,

fracción II, párrafo penúltimo de la Carta Magna y que el decreto combatido no vulnera los artículos 16 y 133 de la Carta Magna. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra.

Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se aprobaron las determinaciones consistentes en declarar infundado el concepto de invalidez en el que se aduce que el decreto combatido vulnera los principios de fundamentación, motivación, certeza, legalidad y supremacía constitucional local y federal y contravienen los principios de fundamentación, certeza y legalidad y reconocer la validez de los artículos 31, párrafo primero; 32, 79, párrafo segundo; 114, párrafo primero; 117, párrafo primero; 186, 189 y 205, párrafo segundo, del decreto por el que se reformaron diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de septiembre de dos mil doce. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, votó en contra.

El señor Ministro Cossío Díaz reservó su derecho para formular voto particular.

**En relación con el punto resolutivo Cuarto:**

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, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza dejó a salvo el derecho de los señores Ministros para que formulen los votos que estimen pertinentes y declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión celebrada el jueves cuatro de julio de dos mil trece, por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial. Doy Fe.

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

**PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA  
PONENTE**

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la **acción de inconstitucionalidad 48/2012 y su acumulada 52/2012, promovida por el Partido Acción Nacional y por la Procuraduría General de la República, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla**, fallada el nueve de julio de dos mil trece, en el sentido siguiente: **PRIMERO.** *Son procedentes, e infundadas, las acciones de inconstitucionalidad 48/2012, y su acumulada, 52/2012.* **SEGUNDO.** *Se reconoce la validez del decreto mediante el cual se reformaron diversos artículos del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, concretamente, los artículos 31, primer párrafo; 32, 79, segundo párrafo; 114, primer párrafo; 117, primer párrafo; 186, 189, y 205, segundo párrafo, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el tres de septiembre de dos mil doce, por cuanto hace a su procedimiento de modificación legislativa.* **TERCERO.** *Se reconoce la constitucionalidad de los artículos 31, primer párrafo; 32, 79, segundo párrafo; 114, primer párrafo; 117, primer párrafo; 186, 189, y 205, segundo párrafo, del decreto combatido.* **CUARTO.** *Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación; en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* **Conste.**

RJLP/mcchb

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 48/2012 Y SU ACUMULADA 52/2012.**

En la sesión del Tribunal Pleno, celebrada el nueve de julio de dos mil trece, esta Suprema Corte resolvió, por mayoría de votos, reconocer la validez del decreto mediante el cual, se reformaron diversos artículos del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, concretamente los artículos 31, primer párrafo, 32, 79, segundo párrafo; 114, primer párrafo, publicados en el Periódico Oficial de la entidad, el tres de septiembre de dos mil doce, así como también se reconoció la validez de dichos preceptos.

Aun cuando formé parte de la mayoría, difiero de la consideración realizada en el párrafo 196 del engrose, que establece la metodología de estudio de las cuestiones planteadas por los promoventes, por lo siguiente:

En el escrito de la acción, los promoventes adujeron, en esencia:

- 1) violaciones al procedimiento legislativo,
- 2) contravención a los principios que rigen a la materia electoral,  
y
- 3) transgresión de los principios de legalidad y supremacía constitucional establecidos en los artículos 16 y 133 constitucionales.

En el engrose, se analiza en primer lugar, lo relativo a que se violó el procedimiento legislativo, seguido de lo atinente a que la reforma se promulgó fuera del plazo constitucional previsto al efecto;

después, lo planteado en relación a que se violaron los artículos 16 y 133 constitucionales; y por último, lo relacionado a que con el decreto combatido se vulneran los principios que rigen en la materia electoral.

No comparto esta propuesta de análisis, pues, como el propio engrose lo señala, ha sido criterio de este Pleno que la oportunidad de la emisión de la ley, a la luz de lo dispuesto en el artículo 105 constitucional, se verificará en su caso, de manera posterior a las demás violaciones (sea de vicios formales o sustantivos), toda vez que el mero desacato al plazo de prohibición aludido en dicho dispositivo, traerá como consecuencia la inaplicación de las normas electorales combatidas, únicamente, para el proceso electoral siguiente, más no, la declaratoria de invalidez de las normas expedidas en ese plazo.

Por tanto, considero que lo procedente era, como lo ha establecido este Pleno, analizar en primer término, las violaciones al procedimiento legislativo, y sólo en caso de que éstas no se actualizaran, como sucedió en el caso, proceder al estudio de los planteamientos sobre el fondo del asunto, y finalmente, en su caso examinar la falta de oportunidad en la expedición de la ley impugnada que, reitero, de ser fundada sólo llevaría a su inaplicación en el próximo periodo electoral y no a la invalidez de las normas impugnadas.

**MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ**

**Lgv**

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 48/2012 Y SU ACUMULADA 52/2012.**

Tema: ¿La falta de calificación de la urgencia genera un vicio invalidante de un procedimiento legislativo?

### **I. Antecedentes.**

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió en sesiones de cuatro, ocho y nueve de julio de dos mil trece, fallándose en esta última fecha, la acción de inconstitucionalidad 48/2012 y su acumulada 52/2012. En estos asuntos el Pleno debía resolver sobre la validez del Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el tres de septiembre de dos mil doce<sup>1</sup>.

Los promoventes, Partido Acción Nacional y Procurador General de la República, formularon diversos conceptos de invalidez, por tanto en la resolución se abordaron los siguientes temas:

- a) Violaciones al procedimiento legislativo.
- b) Modificación de la norma electoral impugnada fuera del plazo previsto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal.
- c) El diseño normativo que regula la integración e inicio de las funciones de los consejos distritales y municipales viola los principios constitucionales de objetividad y certeza.

---

<sup>1</sup> En particular los artículos 31, 32, 79, segundo párrafo; 114, primer párrafo; 117, primer párrafo; 186, 189 y 205, segundo párrafo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

- d) Los artículos 79, 186 y 189 impugnados violan los principios constitucionales de certeza, legalidad, supremacía constitucional, y fundamentación.
- e) Los artículos 31 y 32 combatidos, violentan el principio de certeza.
- f) Los artículos 114 y 117 vulneran el principio de certeza electoral.
- g) El artículo 205 del decreto impugnado viola el principio de certeza electoral.

Este voto únicamente versará sobre el primer tema, relacionado con las violaciones al procedimiento legislativo.

El Partido Acción Nacional formuló, entre otros, el concepto de invalidez relativo a que el órgano legislativo del estado no tomó un acuerdo relacionado con la urgencia de la reforma que analizó, en este sentido indicó que no se atendieron diversos plazos establecidos en la normativa respecto de ciertas etapas específicas del procedimiento legislativo, y no se acreditó la urgencia de la iniciativa, ya que el mismo día que se presentó fue aprobada, publicada y entró en vigor.

No comparto el sentido de la resolución mayoritaria ni las consideraciones que la sustentan en relación a este tema, pues considero que se debió declarar fundado dicho concepto de invalidez, y por tanto, se debió invalidar el procedimiento legislativo correspondiente.

## **II. Razones de la mayoría**

Los integrantes de la mayoría del Tribunal Pleno consideraron que los planteamientos hechos vale por el Partido Acción Nacional, resultaban insuficientes para determinar la inconstitucionalidad del



decreto combatido, pues la magnitud de su potencial invalidante, no permitía arribar a una conclusión en ese sentido.

Las consideraciones que se sostienen en la sentencia mayoritaria indican que, en el caso, dentro del procedimiento legislativo se desarrollaron las distintas etapas previstas en la normativa aplicable, puesto que se presentó una iniciativa, la cual fue turnada a una de las comisiones generales del Congreso; se emitió el dictamen oportunamente y se sometió a la aprobación del Pleno del Congreso del Estado, donde se discutió y se votó previamente a su envío al Ejecutivo de la entidad para su sanción y, en su caso publicación. Además, se precisa que se respetaron los parámetros o estándares democráticos que ha establecido el Alto Tribunal para verificar la regularidad democrática de las decisiones de los órganos legislativos.

En la sentencia de mayoría se indica que aun cuando pudieran haberse presentado algunos vicios en el procedimiento legislativo, estos no dan lugar a determinar la invalidez pretendida, pues se cumplió con el resto de los requisitos previstos en la normativa y se respetaron los principios fundamentales de la democracia deliberativa, establecidos como medida valorativa por la Suprema Corte, por lo que no había lugar a declarar la inconstitucionalidad pretendida.

Adicionalmente, en la sentencia se señaló que la razón de la reforma fue exclusivamente ajustar los plazos relacionados, fundamentalmente con la fecha de inicio del proceso electoral y no modificar las reglas del proceso.

### **III. Consideraciones del voto**

No comparto la sentencia mayoritaria en la que se refiere a la calificación de validez del procedimiento legislativo, porque, me parece

grave —y esa es la razón de este voto—, que no se haya calificado en momento alguno la urgencia del propio procedimiento legislativo, lo que a mi parecer sí generaría la invalidez total del decreto impugnado, por vicios precisamente en el procedimiento que le dio origen, en tanto que no se expusieron las razones de la urgencia.

Si bien es verdad que en diversas ocasiones hemos señalado que el hecho de que el proceso legislativo se lleve a cabo en un sólo día<sup>2</sup>, en el que se hayan agotado la totalidad de las etapas que integran dicho procedimiento, ello no es una razón suficiente para declarar su invalidez, lo cierto es que se deben satisfacer las condiciones necesarias para considerar válido al procedimiento legislativo.

En el caso, en mi opinión, existieron diversas situaciones que no se pudieron satisfacer adecuadamente en el procedimiento legislativo, las que de acuerdo con los estándares que hemos ido estableciendo, sí generan vicios de carácter invalidante.

Es grave que no se haya calificado la urgencia del procedimiento legislativo, pues ello, en mi opinión, genera la invalidez total del decreto impugnado, en tanto que no se expusieron las razones de la urgencia. En efecto, del análisis de las constancias de autos no se advierte que se hayan expuesto las causas de la urgencia en el procedimiento legislativo, para poder dispensar el proceso legislativo.

---

<sup>2</sup> Resulta ilustrativo la tesis número P./J. 51/2010 de rubro y contenido: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚMERO 187, POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 25 Y 120 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO. NO VULNERA LAS GARANTÍAS DE DEBIDO PROCESO Y LEGALIDAD, NI LOS PRINCIPIOS EN QUE SE FUNDA LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA. El hecho de que en un solo día se hubiesen llevado a cabo la primera y la segunda lecturas, la discusión y la aprobación del dictamen presentado por la Comisión de Estudios Constitucionales del Congreso del Estado de Durango, del que derivó el Decreto 187, por el que se reforman los artículos 25 y 120 de la Constitución Política de la indicada entidad federativa, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 12 de noviembre de 2008, no implica vulneración a las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior es así porque, por una parte, la circunstancia de que el dictamen fue aprobado en un mismo día y durante la noche no implica que sea el resultado de un procedimiento viciado, pues no impidió el cumplimiento de las formalidades del procedimiento establecidas en la ley local -la cual sólo exige que esas etapas se desarrollen en diferentes sesiones y que los diputados cuenten, previo a la discusión, con copia del dictamen respectivo- y, por otra, tampoco se vulneraron los principios de la democracia representativa, fundamentalmente el principio deliberativo, ya que tanto en el seno de la Comisión como en el Pleno del Congreso, se dio oportunidad a que los diputados que quisieran intervenir en el debate para que lo hicieran, exponiendo sus puntos de vista a favor o en contra del dictamen, aceptándose, incluso, algunas modificaciones propuestas por los que se manifestaron en contra, lo que demuestra que el órgano legislativo tuvo suficiente tiempo para conocer dicha iniciativa y realizar un debate sobre ella, en el que las minorías participaron". Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI. Abril de 2010. Pág. 1599.

Al respecto, el artículo 151 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla<sup>3</sup>, establece que sólo podrá dispensarse el proceso legislativo en los asuntos que por acuerdo expreso del Pleno, se califiquen de urgentes o de obvia resolución; y en el caso, como ya lo precisé, en ningún momento esto se acordó ni votó.

Refuerza lo anterior, el contenido del artículo 69 de la Constitución de la entidad<sup>4</sup> que señala que en caso de urgencia el Congreso podrá dispensar los trámites a que se refiere el artículo 64 de la propia Constitución local<sup>5</sup>, por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, sin embargo, en momento alguno se dieron las razones de la urgencia o fueron éstas discutidas o votadas.

En este tema, ya hemos dicho que debe calificarse expresamente la urgencia, porque sin esta calificación el procedimiento legislativo no sería válido<sup>6</sup>. Incluso, es criterio ya aprobado por nueve votos de los integrantes del Tribunal Pleno<sup>7</sup>, en el sentido de que es necesario que se califique expresamente la urgencia y que a partir de ésta —expresamente calificada—, se lleven a cabo las excepciones al

---

<sup>3</sup> Artículo 151.- Ningún proyecto podrá debatirse en el Pleno sin que antes lo dictamine la Comisión o Comisiones correspondientes. Sólo podrá dispensarse el proceso legislativo en los asuntos que por acuerdo expreso del Pleno se califiquen de urgentes o de obvia resolución.

<sup>4</sup> Artículo 69.- En caso de urgencia el Congreso podrá, por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, dispensar los trámites a que se refiere el Artículo 64 de esta Constitución.

<sup>5</sup> Artículo 64.- Las iniciativas deben sujetarse a los trámites siguientes:

I.- Dictamen de Comisión.

II.- Discusión, el día que designe el Presidente, conforme al ordenamiento que rijan el funcionamiento del Congreso.

III.- Aprobación, en votación nominal, de la mayoría de los Diputados presentes.

IV.- Envío al Ejecutivo del proyecto aprobado para que en el término de quince días haga observaciones o manifieste que no las hace.

V.- En el primer caso de la fracción anterior, volverá el asunto a la Comisión para que en vista de las observaciones del Ejecutivo, formule un mes después nuevo dictamen, el cual será discutido y puesto a votación; pero sólo se considerará aprobado en los puntos objetados, por el voto de los dos tercios de los Diputados presentes.

VI.- El Ejecutivo podrá comisionar al funcionario que estime conveniente, para que defienda ante la Cámara las iniciativas que proponga o las observaciones que haga a un proyecto; a ese efecto, el Presidente del Congreso le comunicará el día señalado para la discusión.

VII.- El Tribunal Superior de Justicia o el Ayuntamiento autor de la iniciativa en su caso, podrán comisionar a un funcionario que defienda ante la Cámara el Proyecto propuesto, y para ello el Presidente del Congreso les comunicará el día que deba discutirse.

<sup>6</sup> En la Acción de Inconstitucionalidad 52/2006, y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, respecto de la Legislatura del Estado de Baja California, siendo ponencia del señor Ministro Valls Hernández, el cuatro de enero de dos mil siete, calificamos, expresamente, este hecho, diciendo que era necesario que se llevara a cabo la calificación de urgencia, y que sin esa calificación de urgencia el procedimiento legislativo no podría ser válido.

<sup>7</sup> En la discusión de la Acción de Inconstitucionalidad 19/2010, resuelta el veinticinco de octubre de dos mil diez, se planteó este mismo problema, diciendo que no se había dado la condición de urgencia, aunque al final se resolvió por otras causas con potencial invalidante.

procedimiento legislativo, y eso no es lo que aconteció, desde mi punto de vista, en el caso concreto.

Por esta razón estoy en contra de las razones dadas en la sentencia mayoritaria, pues, insisto, si bien puede acontecer que se desahoguen las etapas del procedimiento legislativo en una sola sesión o en un tiempo brevísimo, para que ello sea válido, previamente debe calificarse la urgencia.

En mi opinión, la sentencia mayoritaria —en los párrafos 291 a 396—, prácticamente realiza una convalidación absoluta de los vicios del procedimiento legislativo. En un procedimiento legislativo democrático no pueden prevalecer las reglas de mayoría, la condición del pluralismo político que existe en este país debe llevar a que las mayorías respeten a las minorías por sí mismas, respetando las reglas de la deliberación democrática, que están establecidas legalmente para todas ellas.

En el caso concreto, si bien se pudieron satisfacer las etapas porque al final de cuentas hubo una votación en la que se expresó casi más de las dos terceras partes del Pleno del Congreso, ello no es lo que determina las condiciones de un proceso deliberativo ni desde luego, las condiciones de un proceso plural integrado por distintas fuerzas políticas de distintos tamaños. En proceso deliberativo democrático, la mayoría debe respetar la participación de las minorías.

Consecuentemente, no comparto las razones de la sentencia, me parece que la opinión de la mayoría legislativa no puede prevalecer simplemente por ser la única forma para que se respete la condición del pluralismo democrático, exigiendo la observancia de todas y cada una de las disposiciones legales correspondientes.

De este modo, al no haberse llevado a cabo las formalidades procedimentales correspondientes en materia legislativa, y no haberse calificado la urgencia estimo que en el caso se actualiza una violación invalidante del proceso legislativo.

---

Ministro José Ramón Cossío Díaz

LPRZ

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, EN LA RESOLUCIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 48/2012 Y SU ACUMULADA 52/2012, PROMOVIDAS POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y LA PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA, RESPECTIVAMENTE, RESUELTA EN SESIÓN DE FECHA NUEVE DE JULIO DE DOS MIL TRECE.**

Son motivo de disenso las consideraciones de la ejecutoria en cuanto desestiman la causal de improcedencia que invocaron al rendir los informes respectivos, tanto el Congreso del Estado de Puebla como el Ejecutivo de la propia entidad, relativa a la cesación de efectos de la norma combatida, por estimar que en la especie es claro que los argumentos en que se sostiene están vinculados con el fondo del asunto.

En efecto, en el considerando cuarto de la ejecutoria se desestima la referida causa de improcedencia, bajo el argumento toral que los accionantes plantean la inconstitucionalidad del decreto impugnado sobre la base que fue publicado dentro del plazo a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General de la República. De ahí que, en concepto de la mayoría, resulte evidente que tal planteamiento involucra una cuestión atinente al fondo del asunto, invocando en apoyo de su determinación la tesis de jurisprudencia de rubro ***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”***.

No comparto el criterio mayoritario, pues en mi opinión se actualiza la causa de improcedencia que prevé el artículo 19, fracción V, en relación con el diverso numeral 59, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, relativa a la cesación de efectos de la norma general impugnada, por lo que procede decretar el sobreseimiento en relación con la aludida violación, atento a las consideraciones siguientes.

Es cierto, como se afirma en la ejecutoria, que en los conceptos de invalidez que formulan tanto el Partido Acción Nacional como la Procuradora General de la República, plantean la violación al artículo 105, fracción II, de la Ley Fundamental, en tanto el decreto impugnado, conteniendo modificaciones legales fundamentales a la ley electoral estatal, se publicó dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral ordinario en el Estado de Puebla, atendiendo a la fecha en que con antelación a la reforma legal cuestionada, daba comienzo el proceso comicial en esa entidad.<sup>1</sup>

El Decreto que se cuestiona se publicó en el periódico oficial del Estado del día tres de septiembre de dos mil doce y reformó diversos artículos del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, entre otros, el artículo 186, con el propósito fundamental de modificar la fecha en que da inicio el proceso electoral ordinario, siendo este el eje de la reforma legal, en tanto las restantes disposiciones legales se ven afectadas en orden a esta sola modificación.

---

<sup>1</sup> Al efecto, conviene tener presente el criterio que en este tópico ha sostenido el Pleno del Alto Tribunal y que se recoge en la tesis de jurisprudencia P./J. 64/2001, de rubro y texto siguientes: **“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.”

Así, el proceso electoral ordinario daría inicio en la primera semana del mes de febrero del año de la jornada electoral, en lugar de dar comienzo en la primera semana del mes de noviembre del año previo al en que se celebre la jornada comicial.

El Artículo Primero Transitorio del Decreto en comento dispuso que el mismo entraría en vigor el día de su publicación, lo que permitía deducir válidamente su aplicación al proceso electoral que para entonces estaba próximo a dar inicio en la entidad.

No obstante, mediante Decreto publicado el once de octubre de dos mil doce en el mismo medio oficial de difusión, se reformó el citado Artículo Primero Transitorio, a efecto de precisar que no aplicaría para el proceso electoral que iniciaba en la segunda semana del mes de noviembre de ese año de dos mil doce.

Esta reforma, sin duda alguna, constituye un nuevo acto legislativo que priva de efectos al Decreto, el que no cobraría aplicación para el proceso electoral ordinario próximo a celebrarse en la entidad, actualizando la causa de improcedencia que invocan las autoridades demandadas.

Bajo este tenor, estimo resulta inaplicable al caso la tesis de jurisprudencia de rubro **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”**, que se cita en apoyo a la determinación que se adopta en el considerando cuarto de la ejecutoria.

En este orden de ideas, en mi concepto, resulta inconcuso que en el caso procede decretar el sobreseimiento, pues, en última instancia la violación en que se pudo incurrir, quedó subsanada, careciendo de



materia el estudio del concepto de invalidez que a tal fin proponen los accionantes.

Tan es así, que en los propios términos que lo resuelve la mayoría en el considerando séptimo de la ejecutoria, se arriba a la conclusión que aun cuando se realizó una reforma a la normativa electoral del Estado de Puebla, ésta no será aplicada en el próximo proceso electoral de la entidad, por lo que, con independencia de la trascendencia de las modificaciones realizadas, no estaba sujeta a la temporalidad prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General de la República, invocando en apoyo de tales argumentos la tesis de jurisprudencia de rubro y texto siguientes: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, CUANDO ÉSTA HA SIDO MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO EN ALGUNO O ALGUNOS DE SUS PÁRRAFOS, LLEVA A SOBRESEER ÚNICAMENTE RESPECTO DE LOS QUE PERDIERON SU VIGENCIA AL INICIARSE LA DEL NUEVO ACTO LEGISLATIVO Y SIEMPRE Y CUANDO NO PRODUZCAN EFECTOS PARA EL FUTURO. Si bien es cierto que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse en ella cuando se actualiza la causal prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el numeral 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de la norma general impugnada, cuando ésta haya perdido su vigencia con motivo de un nuevo acto legislativo, también lo es que ello sólo operará respecto de la parte que fue motivo de aquél, independientemente de que se haya emitido con el mismo texto de la norma anterior o se haya variado en algún o algunos de sus párrafos concretos, indicando el legislador su voluntad mediante la inserción del texto que quiso repetir o variar, intercalándolo con los paréntesis y puntos**

***suspensivos representativos de los textos en los que permaneció la misma norma o alguna de sus partes, al no ser objeto del nuevo acto legislativo. Esto es, la declaratoria de improcedencia no puede abarcar todo el texto del artículo relativo, sino únicamente la parte afectada por el nuevo acto legislativo, pues los párrafos intocados subsisten formal y materialmente, al ser enunciados normativos contenidos en un artículo concreto motivo de un acto legislativo anterior que continúa vigente. Además, no podrá sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad por la causal indicada cuando, a pesar de perder su vigencia con motivo de los nuevos actos legislativos, dichas normas puedan producir efectos en el futuro.”<sup>2</sup>***

Las razones antes expuestas, orientan mi convicción en el sentido que los conceptos de invalidez que se examinan en el referido considerando séptimo de la ejecutoria, en todo caso, devienen inoperantes y no infundados como los califica la mayoría.

Las consideraciones anteriores constituyen fundamento de mi disenso con la resolución mayoritaria.

**MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS**

---

<sup>2</sup> Época: Novena Época. Registro: 169572. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Junio de 2008. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 41/2008.