

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
42/2009 Y SUS ACUMULADAS 43/2009,  
44/2009 Y 46/2009.**

**PROMOVENTES: PARTIDOS POLÍTICOS  
NACIONALES ACCIÓN NACIONAL,  
CONVERGENCIA Y DE LA REVOLUCIÓN  
DEMOCRÁTICA, Y COMITÉ DIRECTIVO EN  
EL ESTADO DE PUEBLA DEL PARTIDO  
CONVERGENCIA.**

**MINISTRA PONENTE: OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE  
GARCÍA VILLEGAS.**

**SECRETARIO: ALEJANDRO CRUZ RAMÍREZ.**

**Vo. Bo.**

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

**VISTOS; y  
RESULTANDO:**

**PRIMERO.-** Por escritos presentados el doce y trece de mayo de dos mil nueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, así como en el domicilio particular del funcionario encargado de recibir notificaciones de término fuera del horario de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Comités Ejecutivos Nacionales de los partidos políticos Acción Nacional, Convergencia y de la Revolución Democrática, así como el Presidente del Comité Directivo en el Estado de Puebla del Partido Convergencia, promovieron acción de inconstitucionalidad, en la que solicitaron

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2009 Y SUS  
ACUMULADAS 43/2009, 44/2009 Y 46/2009.**

la invalidez del Decreto de la LVII Legislatura del Estado de Puebla por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en específico, los artículos 3, segundo párrafo y fracción III, inciso g), 4, fracción III, así como el artículo Tercero Transitorio del propio Decreto, emitido y promulgado por el Congreso y el Gobernador del Estado de Puebla, respectivamente, publicado el trece de abril de dos mil nueve en el Periódico Oficial de la entidad.

**SEGUNDO.-** Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que los promoventes estiman violados son los siguientes: 1, 14, 16, 28, 39, 40, 41, fracción V, 45, 115, 116, fracción IV, incisos a) y b), 120, 133 y 135.

**TERCERO.-** Los conceptos de invalidez que hicieron valer los partidos políticos promoventes se sintetizan, en la parte considerativa de la presente resolución, al hacer el estudio de los mismos.

**CUARTO.-** Por auto de trece de mayo de dos mil nueve, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia con el escrito signado por la Dirigencia Nacional del Partido Acción Nacional, ordenó formar y registrar la acción de inconstitucionalidad 42/2009 y por razón de turno, designó como instructora a la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

En acuerdo de la Presidencia de este Alto Tribunal de catorce de mayo de dos mil nueve, con el escrito presentado por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Convergencia, se ordenó

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2009 Y SUS  
ACUMULADAS 43/2009, 44/2009 Y 46/2009.**

formar y registrar la diversa acción de inconstitucionalidad 43/2009, así como turnarla a la citada Ministra instructora; asimismo, en el propio auto, se decretó la acumulación de dicho expediente a la diversa acción de inconstitucionalidad 42/2009.

En diverso auto de la fecha señalada, el Ministro Presidente de este Alto Tribunal, con el escrito presentado por el Partido de la Revolución Democrática ordenó formar y registrar con el número 44/2009 la acción de inconstitucionalidad que hizo valer, de igual forma ordenó turnarla a la Ministra instructora y finalmente, decretó la acumulación de este asunto a las diversas acciones de inconstitucionalidad 42/2009 y 43/2009.

Por auto de la misma fecha, la Ministra instructora admitió a trámite las referidas acciones de inconstitucionalidad 42/2009 y sus acumuladas 43/2009 y 44/2009 y ordenó dar vista al Congreso y al Gobernador, ambos del Estado de Puebla, quienes emitieron y promulgaron, respectivamente, la norma impugnada, a efecto de que rindieran sus respectivos informes; asimismo, solicitó el correspondiente pedimento del Procurador General de la República y la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; además, solicitó al Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla informara de la fecha de inicio y término del último proceso electoral ordinario y extraordinario, así como que indicara la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en la entidad.

Posteriormente, por auto de dieciocho de mayo de dos mil nueve, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el escrito presentado por el Presidente del Comité Directivo del Estado de Puebla del Partido Convergencia, ordenó

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2009 Y SUS  
ACUMULADAS 43/2009, 44/2009 Y 46/2009.**

formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 46/2009, así como turnarla a la Ministra instructora; asimismo, en el propio auto, ordenó la acumulación de dicho asunto, a las diversas acciones de inconstitucionalidad 42/2009, 43/2009 y 44/2009.

Por auto de diecinueve de mayo siguiente, la Ministra instructora desechó de plano, por notoriamente improcedente la acción de inconstitucionalidad 46/2009, al considerar que el promovente carece de legitimación para iniciar dicho medio de control constitucional.

**QUINTO.-** El Instituto Electoral del Estado de Puebla, mediante oficio IEE/PRE-0980/09, hizo del conocimiento de este Alto Tribunal que el último proceso electoral que tuvo verificativo en la entidad inició el quince de marzo de dos mil siete, culminando el trece de febrero de dos mil ocho; asimismo, que el proceso extraordinario, que derivó como consecuencia del ordinario, inició el cinco de marzo de dos mil ocho, culminando el doce de agosto de la misma anualidad. Finalmente, informó que el próximo proceso electoral a desarrollarse en la entidad, dará inicio la segunda semana del mes de marzo del año dos mil diez, lo anterior conforme al artículo 186 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

**SEXTO.-** El Poder Legislativo del Estado de Puebla, al rendir su informe, señaló lo siguiente:

a) Que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 61 de la Ley Reglamentaria y 105, fracción II de la Constitución Federal, en

virtud de que la parte actora reclama una omisión legislativa, misma que no puede impugnarse por este medio de control constitucional, por no constituir una norma de carácter general y porque no se ha promulgado ni publicado, presupuestos indispensables para su procedencia; por lo anterior solicita sobreseer con fundamento en el artículo 20, fracción II del ordenamiento referido. Cita en su apoyo la tesis derivada de la acción de inconstitucional 26/2006 de rubro: *“OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA”*.

b) Que el Congreso del Estado se encuentra en tiempo para adecuar su legislación secundaria, ya que en términos del párrafo segundo del artículo Sexto Transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado el trece de noviembre de dos mil siete, las legislaturas de los Estados tienen un año para adecuar su legislación a partir de que concluya el proceso electoral respectivo.

Lo anterior, porque el proceso electoral dos mil siete - dos mil ocho concluyó con la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de doce de agosto de dos mil ocho, en la que se declaró concluido formalmente el proceso electoral.

c) Que el Congreso del Estado cumplió con lo establecido en el artículo Sexto Transitorio del Decreto de dos mil siete que reformó la Constitución Federal, respecto del término señalado en dicho transitorio y no se postergó hasta el dos mil trece, como aduce la parte actora.

Que el Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Puebla, al haberse adecuado al Decreto de seis de noviembre de dos mil siete, mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Federal, es constitucional.

Que el plazo establecido en el artículo Tercero Transitorio del Decreto de seis de abril de dos mil siete, en el que se establece la vigencia de lo preceptuado en la reforma del artículo 3, segundo párrafo, de la Constitución local, otorga una mayor holgura a las instituciones electorales del Estado, a efecto de que estén en posibilidad de organizar con mayor eficiencia el proceso electoral en general.

Que en el artículo Tercero Transitorio únicamente se amplió el periodo para la entrada en vigencia del artículo 3, párrafo segundo, de la Constitución local, reformado mediante decreto de seis de abril de dos mil nueve, lo cual no transgrede el principio de certeza electoral.

**SÉPTIMO.-** El Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, al rendir su informe, señaló lo siguiente:

a) Es infundado que exista una omisión legislativa, porque el plazo de un año para adecuar la legislación aplicable en el Estado de Puebla inició el trece de agosto de dos mil ocho y fenece hasta el trece de agosto de dos mil nueve.

Lo anterior, en atención a que la reforma constitucional entró en vigor cuando en el Estado de Puebla se realizaban comicios electorales para la renovación del Congreso local y la

conformación de Ayuntamientos; por lo tanto, el plazo se debe computar de conformidad con el segundo párrafo del artículo Sexto Transitorio del Decreto de reforma constitucional, es decir, a partir del día siguiente en que el proceso electoral respectivo concluyó, y como en el Estado de Puebla hubo proceso electoral extraordinario para la elección de los integrantes del Ayuntamiento del Municipio General Felipe Ángeles, el cómputo inicia a partir del día siguiente en que dicho proceso formalmente concluyó, lo que sucedió hasta el doce de agosto de dos mil ocho, cuando el Tribunal Electoral del Estado resolvió el último recurso de inconformidad interpuesto en contra del resultado de la mencionada elección.

Para llegar a la anterior conclusión, considera que el concepto de “proceso electoral” utilizado en el citado precepto transitorio se refiere tanto al proceso electoral ordinario como al extraordinario. Esta interpretación extensiva de la norma constitucional parte de la premisa de que ambos procesos son formas de designar e integrar los órganos de poder representativos de la voluntad popular, sólo que el proceso electoral extraordinario es un régimen excepcional previsto por el legislador para casos especiales, en los cuales, por una circunstancia de excepción, no se logra integrar la representación nacional con base en el proceso electoral ordinario. Asimismo, señala que no existe razón lógica jurídica alguna que justifique la exclusión de este último y apunta “donde el legislador no distingue tampoco el intérprete debe distinguir”. Cita en su apoyo el precedente de la acción de inconstitucionalidad 9/2001, promovida por los Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco.

Sobre las violaciones al proceso legislativo, manifiesta que son argumentos tendentes a demostrar la invalidez de actos inherentes al Congreso del Estado de Puebla, ajenos a su representación, en virtud de que a él únicamente le corresponde pronunciarse respecto de la promulgación y orden de publicación del Decreto materia de la presente acción de inconstitucionalidad.

**b)** En relación con las violaciones planteadas por el partido político Convergencia a los artículos 40, 41, 116, fracción IV, inciso a) y 133 de la Constitución Federal, específicamente por estar en contra del mencionado artículo Sexto Transitorio, manifiesta que no es de su competencia directa; sin embargo, solicita se tengan en cuenta los argumentos para demostrar la validez de la reforma y adición objeto de la presente acción de inconstitucionalidad y se hagan valer los de la Legislatura local.

También señala que el partido político promovente es omiso en expresar argumentos por los cuales considera que exista contradicción entre lo dispuesto por el artículo “Segundo Transitorio” del Decreto impugnado y los artículos 40, 41, 116, fracción IV, inciso a) y 133 de la Constitución General de la República.

Asimismo, sostiene que el referido partido político pretende hacer valer una contradicción entre lo que dispone el artículo Segundo Transitorio del Decreto impugnado, mencionando que el precepto dispone: “la uniformidad de la jornada electoral prevista por el segundo párrafo del artículo tercero y párrafo quinto de la fracción II del mismo precepto de la presente reforma constitucional, tendrá lugar el primer domingo de julio del año dos mil trece.”; cuando lo que dispone el precepto transitorio en la

publicación en el Periódico Oficial del Estado el trece de abril de dos mil nueve es lo siguiente: “El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado”. Para que no se corrija el error en la cita de los preceptos invocados, cita en su apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 57/2004, establecida en la acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004, de rubro *“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ IMPEDIDA PARA SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ Y PARA FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).”*.

En relación a que el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Congreso del Estado de Puebla se limitó a estudiar una iniciativa de su partido y no tomó en cuenta la iniciativa presentada por los diputados del partido político promovente, considera que dicho Grupo Parlamentario se ajustó al proceso legislativo previsto por los artículos 70 de Ley Orgánica del Congreso del Estado y 92 de su Reglamento Interior.

Respecto a los restantes conceptos de invalidez del partido político Convergencia, señala que en ninguna parte del texto del artículo “Segundo Transitorio” del Decreto impugnado dice lo que afirma el partido político accionante y reproduce su contestación

al primer concepto de invalidez, en el sentido de que no se debe suplir la deficiencia de la queja en materia electoral por ser de estricto derecho.

En específico, en relación con la contradicción entre el artículo 116, fracción IV, inciso a) de la Constitución Federal con lo dispuesto por el citado artículo “Segundo Transitorio”; afirma que no existe contradicción entre estas disposiciones, toda vez que la fecha de la jornada electoral ya se adecuó, dejando el entrada en vigor para el primer domingo de julio del año dos mil trece, ya que en ninguna parte de la reforma constitucional se establece el momento en que entrarían en vigor las reformas y adiciones que realizaran las legislaturas de las entidades federativas, sino sólo se estableció el plazo para realizar las adecuaciones correspondientes a la legislación local, en este sentido señala, “donde la ley no distingue, el intérprete no tiene por qué distinguir”.

Por último, en relación con la violación del artículo 133 de la Constitución Federal, sostiene que en todo momento se ha respetado la jerarquía de la norma fundamental, y que no existe acto legislativo que violente o transgreda lo dispuesto por la Constitución.

**c)** En relación con los conceptos de invalidez del Partido de la Revolución Democrática, sostiene que los mismos resultan infundados, por lo siguiente:

El artículo 3 de la Constitución Política del Estado de Puebla no restringe la voluntad popular por considerar al voto como el único instrumento de la expresión de la voluntad popular, ya que

de los artículos 39 y 41 de la Constitución Federal se infiere que es a través de los poderes públicos que el pueblo ejerce su soberanía y que la renovación de estos se da a través de elecciones. Por lo que la redacción del referido artículo se ajusta a la Constitución Federal en cuanto a la forma en que el pueblo ejerce su soberanía, ya que si bien es cierto que el pueblo mexicano se constituye en una república democrática, también lo es que es una república representativa, por lo cual, el voto universal, libre, secreto y directo constituye el instrumento único de la voluntad popular.

En relación al desorden de las competencias y atribuciones de cada órgano del Instituto Electoral del Estado, por considerar al Vocal Estatal del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral como integrante del Consejo General del propio instituto, sostiene que ello no implica confusión de las atribuciones que corresponden a cada órgano, ya que éstas se encuentran perfectamente delimitadas. En este sentido, afirma que el hecho de que sea un órgano de carácter técnico, no obsta para que sea miembro de dicho Consejo, más aún si se toma en cuenta que dicho vocal acudirá a las sesiones del Consejo General con derecho a voz y sin voto, siendo el único propósito de su asistencia el de informar sobre los trabajos realizados por el órgano a su cargo, por lo que el mencionado órgano no se involucra en ninguna otra cuestión. En su apoyo señala que la Constitución Federal no establece límites a los Congresos locales para la realización de sus reformas constitucionales, sino sólo establece los principios fundamentales a los que deben ajustarse, y que no deben ser contradictorios con la Constitución Federal. Cita la tesis P./J. 33/2002 de rubro *“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA*

*LA LEY NÚMERO 53 QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS QUE EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE COMO CUESTIONES MÍNIMAS QUE LAS CONSTITUCIONALES LOCALES DEBERÁN PLASMAR EN SUS TEXTOS”.*

En relación con la inconstitucionalidad del artículo 4 de la Constitución del Estado de Puebla, afirma que no implica otorgar un exceso de atribuciones a las autoridades estatales electorales porque se establezca que el código de la materia deberá 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, toda vez que será el Congreso del Estado el órgano encargado de emitir dicho ordenamiento legal. Asimismo, como no se ha emitido el código de la materia, no se puede afirmar que existe contradicción con lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Federal respecto a la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

Por último, respecto a que se ha incurrido en una omisión legislativa porque el plazo constitucional para adecuar su legislación ya concluyó y no se previó la posibilidad de que el Instituto Federal Electoral pueda organizar la elección, reitera sus consideraciones en las que afirma que dicho plazo no ha concluido.

**OCTAVO.-** En su opinión, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación manifestó lo siguiente:

1) Por no ser temas exclusivos del Derecho electoral, no se emite opinión alguna sobre la violación del proceso legislativo de reforma aducida por el Partido Acción Nacional, así como de la inconstitucionalidad aducida por el partido Convergencia sobre el artículo Segundo Transitorio, por establecer que el artículo 116, fracción IV, inciso a) constitucional no se aplique sino hasta el año dos mil trece.

2) Que a pesar de que la reforma constitucional local no se hizo en tiempo, no obstante no se trate de un tema de su opinión, toda vez que tiene que ver con el procedimiento y la oportunidad de la reforma, considera fundado que no existe justificación alguna para prorrogar la uniformidad de la jornada electoral hasta julio de dos mil trece.

3) Que resultan fundados los argumentos esgrimidos por los promoventes en contra del artículo Tercero Transitorio.

Lo anterior se deriva de que el artículo Sexto Transitorio de la reforma constitucional publicada el trece de noviembre de dos mil siete, impuso como obligación constitucional a todos los Estados, el adecuar sus Constituciones y leyes locales a las disposiciones establecidas en la Carta Magna, a más tardar un año después de su entrada en vigor, esto es, el catorce de noviembre de dos mil ocho, salvo que en la entidad federativa correspondiente se hubiera iniciado proceso electoral o estuviera por iniciar, caso en el que luego de haberse concluido tales

procesos comiciales, deberían llevar a cabo las adecuaciones precisadas en el mismo lapso ordenado, contado a partir del día siguiente al de la conclusión de aquél, hipótesis que se actualiza en el caso.

Que en ese tipo de facultades o competencias, a los órganos legislativos locales no se les otorgó opción de decidir si cumplían o no con el mandato constitucional que les señaló obligación expresa en ese sentido; por tanto, el hecho de que los indicados órganos legislativos no cumplieran con esa obligación en el plazo otorgado, constituye una omisión legislativa absoluta que genera una violación constitucional directa.

Que el planteamiento de la parte actora es correcto, porque las normas estatales electorales deben acatar la disposición de que las jornadas electorales estatales se celebren el día que precisa la Constitución Federal, pero el decreto impugnado, en lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio de la Constitución local, fija la fecha para llevar a cabo la jornada electoral en el año dos mil trece, sin sustentarse en la hipótesis de excepción mencionada, ya que al haber concluido el proceso electoral de dos mil ocho concomitante a la reforma constitucional en materia electoral, no existe razón jurídica para no haber adecuado el marco constitucional local a la Carta Magna.

4) Que los planteamientos atinentes a la falta de técnica legislativa para implementar la reforma controvertida y a la omisión legislativa del Congreso del Estado de Puebla de ajustar la reforma a las bases previstas en el artículo 116, fracción IV, constitucional, se advierte una deficiencia legislativa, pues resulta evidente que el Congreso del Estado ha sido omiso en hacer las

reformas pertinentes para adecuar el marco normativo secundario a la Constitución local.

5) Que el artículo 3, párrafo segundo y fracción II, inciso g) de la Constitución Política del Estado de Puebla no es inconstitucional, porque el voto sí es el instrumento único de expresión de la voluntad popular, en materia electoral.

6) Que el artículo 3, fracción II, inciso g) de la Constitución del Estado de Puebla sí vulnera los principios constitucionales de certeza y objetividad, porque el legislador local *motu proprio* incorpora un funcionario federal a un órgano local, cuya naturaleza y función es diferente, porque el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Puebla, conforme al artículo 79 del Código de Instituciones y Procesos Electorales, es 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 vigilar que los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia guíen todas las actividades del Instituto.

7) Que el artículo 4, fracción III, del Decreto impugnado no es inconstitucional, porque se trata de bases de colaboración entre ambas autoridades administrativas electorales, contrario a lo que expone el partido promovente. Además, habría que esperar a que se reforme el Código de la materia a fin de constatar el sentido de esas bases de coordinación.

**NOVENO.-** El Procurador General de la República, al formular su opinión, señaló esencialmente lo siguiente:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2009 Y SUS  
ACUMULADAS 43/2009, 44/2009 Y 46/2009.**

a) Que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Que las demandas fueron presentadas en forma oportuna y quienes las promueven cuentan con la legitimación necesaria para ello.

c) Que se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracciones I y II, en relación con los diversos 20, fracción II, 59 y 65 de la Ley Reglamentaria de la materia, ya que la acción de inconstitucionalidad no procede en contra de la omisión del Congreso local de ajustar los ordenamientos legales secundarios en materia electoral de la entidad a las disposiciones del Decreto que reformó y modificó la Constitución Federal.

d) Que no existen elementos para declarar la invalidez del decreto relativo a la reforma y adición de la Constitución local, dado que en el proceso legislativo se observaron los principios de legalidad, participación, deliberación parlamentaria y adopción de resoluciones legislativas, conforme a las reglas de votación, por lo que no se advierte violación alguna, trascendente o intrascendente, que se traduzca en la inconstitucionalidad de la norma.

e) Que el Congreso del Estado dispuso en el artículo Tercero Transitorio del decreto impugnado, que las reformas a la Constitución local se apliquen en el proceso electoral del año dos

mil trece, por lo que el proceso electoral que tendrá verificativo en el dos mil diez, se regirá bajo la legislación electoral actual.

Asimismo, si bien el proceso electoral ordinario para renovar a los integrantes de la Legislatura local y a los miembros de los ayuntamientos de la entidad concluyó el trece de febrero de dos mil ocho, la elección extraordinaria que se efectuó en la entidad concluyó el doce de agosto de dos mil ocho, por lo que el plazo de un año para que el Estado ajuste su legislación aplicable, de conformidad con el artículo Sexto Transitorio del decreto de reformas y adiciones a la Carta Magna, inició el trece de agosto de dos mil ocho, en atención al proceso electoral extraordinario del Municipio de Felipe Ángeles, y fenece el trece de agosto de dos mil nueve, por lo que el principio de certeza electoral no resulta vulnerado.

f) Que resulta válida y constitucional la previsión contenida en el artículo Tercero Transitorio impugnado, pues el Congreso local está ajustando la aplicación de la reforma constitucional de trece de abril de dos mil nueve a lo preceptuado en el artículo 105, fracción II, cuarto párrafo, de la Constitución Federal y del diverso Sexto Transitorio del decreto de trece de noviembre de dos mil siete, que contiene las reformas en materia electoral a la propia Carta Magna.

g) Que el artículo 3 de la Constitución de Puebla, al señalar que el instrumento único de expresión de la voluntad popular es el voto universal, libre, secreto y directo, no rompe el marco constitucional.

h) Que resulta inconstitucional el artículo 3, fracción II, inciso g) de la Constitución local, puesto que viola los principios de certeza, legalidad y objetividad consagrados en el numeral 116, fracción IV, inciso b) constitucional.

i) Que el artículo 4, fracción III, de la Constitución local no resulta contrario al marco constitucional, porque el legislador de Puebla atendió los términos del mandato constitucional, pues establece que el Código Electoral 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.

**DÉCIMO.-** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, se declaró cerrada la instrucción y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

### **C O N S I D E R A N D O:**

**PRIMERO.-** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Puebla y la Constitución General de la República.

**SEGUNDO.-** Previamente al análisis de cualquier otra cuestión, es necesario dejar precisado que no será materia de análisis en esta ejecutoria la acción de inconstitucionalidad 46/2009, promovida por el Comité Directivo en el Estado de Puebla del Partido Convergencia, en atención a que, como se precisó en los resultados de esta ejecutoria, fue desechada de plano por notoria improcedencia por parte de la Ministra instructora.

Precisado lo anterior, corresponde analizar si las presentes acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas en forma oportuna.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone:

***“Artículo 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.  
En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”***

Conforme a este precepto, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional cuya invalidez se solicita sea publicado en el correspondiente medio oficial. Sin perjuicio de que si el último día

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2009 Y SUS  
ACUMULADAS 43/2009, 44/2009 Y 46/2009.**

del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, y tratándose de asuntos en materia electoral, para el cómputo de los plazos todos los días son hábiles.

En el caso, de los oficios por los que se interpusieron las acciones de inconstitucionalidad 42/2009, 43/2009 y 44/2009, se advierte que los promoventes, en forma coincidente, señalan como norma general impugnada el Decreto de la LVII Legislatura del Estado de Puebla, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de la entidad, publicado en el Periódico Oficial de la citada Entidad el trece de abril de dos mil nueve.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el martes catorce de abril siguiente y concluyó el miércoles trece de mayo de la misma anualidad.

Al respecto, las acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Partido Acción Nacional, Convergencia y Partido de la Revolución Democrática, partidos políticos nacionales, se presentaron el doce y trece de mayo de dos mil nueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, y la última en el domicilio particular del Licenciado Miguel Ángel Andrade Solana, autorizado para recibir promociones fuera del horario de labores de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (según se desprende de las razones que obran en el reverso de las fojas 56, 92 y 224, respectivamente, del expediente), razón por la cual, se concluye, fueron presentadas en forma oportuna, de conformidad con lo dispuesto en el invocado artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia.

**TERCERO.-** A continuación, resulta pertinente analizar la legitimación de los promoventes de la presente acción de inconstitucionalidad.

Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, establecen:

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

*[...]*

*II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:*

*[...]*

*f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto 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...”.*

**ARTÍCULO 62.-...**

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

*dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.”.*

De conformidad con los artículos transcritos, los partidos políticos podrán promover la acción de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

a) Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;

b) Que el partido político promueva por conducto de sus dirigencias (nacional o local según sea el caso);

c) Que quien suscribe a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello, y

d) Que las leyes impugnadas sean de naturaleza electoral.

En el caso se cumplen con todos los requisitos previstos, de acuerdo con lo siguiente:

1.- El **Partido Acción Nacional** es un partido político nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, según copia certificada expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral (foja 435 del expediente); asimismo, en diversa copia certificada también expedida por el citado funcionario, consta que Germán Martínez Cázares es el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido referido (foja 61 del expediente).

Los artículos 64, fracción I, y 67, fracción I, de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional establecen que la

representación legal del partido accionante se ejerce a través del Comité Ejecutivo Nacional por medio de su Presidente, quien goza de todas las facultades de representación legal de dicho instituto político.

2.- El Partido **Convergencia** es un partido político nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, según copia certificada expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral (foja 204 del expediente); asimismo, en diversa copia certificada también expedida por el citado funcionario, consta que Luis Maldonado Venegas es el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido referido (foja 93 del expediente).

El artículo 17, numerales 1 y 3, incisos a) y b) de los Estatutos del partido mencionado establecen que el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional cuenta con facultades para representar al partido ante los poderes federales, estatales y municipales.

3.- Finalmente, el **Partido de la Revolución Democrática** es un partido político nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, según se advierte de la copia certificada emitida por el Secretario Ejecutivo de dicho Instituto (foja 436 del expediente).

Por otra parte, obra copia certificada expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, de la que se advierte que Jesús Ortega Martínez, quien suscribe la acción de inconstitucionalidad a nombre y representación del partido político, es presidente nacional de la Comisión Ejecutiva Nacional del citado partido (foja 431 del expediente).

Ahora bien, del artículo 19, apartado 5, inciso e), de los Estatutos Generales del Partido de la Revolución Democrática, se desprende que el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido promovente cuenta con facultades para representar legalmente al partido y designar apoderados de tal determinación.

De lo anterior se concluye que las acciones de inconstitucionalidad promovidas por Acción Nacional, Convergencia y de la Revolución Democrática, partidos políticos nacionales, fueron hechas valer por partes legitimadas para ello, toda vez que se trata de partidos políticos con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes y las demandas presentadas en su representación fueron suscritas por quienes cuentan con facultades para tal efecto, en términos de los estatutos que rigen a dichos partidos políticos nacionales. Asimismo, es indudable que las normas impugnadas son de naturaleza electoral.

**CUARTO.-** A continuación, se procede al análisis de las causas de improcedencia hechas valer en la presente acción de inconstitucionalidad, o bien las que de manera oficiosa este Alto Tribunal advierta se actualizan.

La autoridad emisora local establece que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 61 de la Ley Reglamentaria y 105, fracción II de la Constitución Federal, en virtud de que la parte actora reclama una omisión legislativa, misma que no puede impugnarse vía este medio de control constitucional por no constituir una norma de carácter general y por que no se ha promulgado ni publicado, presupuestos indispensables para su procedencia, por lo anterior

solicita sobreseer con fundamento en el artículo 20, fracción II del ordenamiento referido. Cita en su apoyo la tesis derivada de la acción de inconstitucional 26/2006 de rubro: *“OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA.”*.

Procede desestimar el anterior motivo de improcedencia, puesto que para determinar si en el caso se actualiza o no una omisión legislativa, es necesario analizar los conceptos de invalidez hechos valer, a la luz de la interpretación del artículo Sexto Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, lo cual se estima, no es propiamente una cuestión de procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino aspectos que se relacionan con el fondo del asunto.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia P./J. 36/2004, consultable en la página ochocientos sesenta y cinco, Tomo XIX, correspondiente a junio de dos mil cuatro, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo tenor es el siguiente:

***“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.”***

Al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento que aleguen las partes, ni advertir este Tribunal Pleno que se actualice alguna otra, se procede a analizar el fondo del asunto.

**QUINTO.-** A efecto de analizar los conceptos de invalidez hechos valer por los partidos políticos promoventes, previamente debe precisarse que en atención a que se hacen valer, por un lado, argumentos genéricos tendentes a lograr la invalidez de la expedición en sí misma de la reforma a la Constitución Política del Estado de Puebla y, por otro, planteamientos de invalidez del contenido material de diversos preceptos del citado ordenamiento, es que su análisis se llevará a cabo bajo el siguiente orden temático:

- A)** Oportunidad en la emisión de la reforma constitucional local en materia electoral.
- B)** Violaciones en el procedimiento legislativo de emisión de la reforma constitucional impugnada.
- C)** Análisis concreto de los diversos preceptos de la Constitución Política del Estado de Puebla cuya invalidez se demanda.

**A. OPORTUNIDAD EN LA EMISIÓN DE LA REFORMA  
CONSTITUCIONAL LOCAL EN MATERIA ELECTORAL.**

En este apartado, el Partido Acción Nacional expresó los siguientes conceptos de invalidez:

- 1)** Las modificaciones a la Constitución Política del Estado de Puebla no cumplen con el artículo 116, fracción IV, de la

Constitución General de la República, toda vez que no se han expedido las leyes reglamentarias que garanticen que la reforma de la Constitución local será puesta en práctica.

En este sentido, considera que la contradicción entre la Constitución Federal y la local se da al no prever ésta última las instituciones, órganos y procedimientos electorales necesarios para salvaguardar el diseño democrático que impone la primera, puesto que la Constitución local, implícitamente, reconoce la validez de las normas secundarias vigentes en el Estado de Puebla, las cuales estima son contrarias a la Constitución General de la República.

Sobre la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en relación con este concepto de invalidez, estima que se está ante una omisión legislativa de carácter absoluto respecto de un mandato expreso dirigido a la legislatura local, la cual tenía obligación de adecuar en el tiempo otorgado para tal efecto ambos ordenamientos legales, y no limitarse a aprobar las modificaciones a la Constitución local y postergar la modificación reglamentaria. Cita en su apoyo el criterio de jurisprudencia contenido en la tesis P.J. 11/2006, de rubro *“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.”*.

Lo anterior, no obstante el artículo cuarto transitorio del Decreto que contiene la reforma impugnada derogue de manera genérica todas las disposiciones que se le opongan, pues ello no dota de certeza jurídica a la reforma, ni tampoco tiene efecto de legislar la materia legal a la que se encuentra obligada la legislatura; por el contrario, estima que ello genera incertidumbre,

lagunas legales y reglamentarias, en contravención de los principios de certeza jurídica y legalidad.

Para acreditar la existencia de la omisión legislativa absoluta, manifiesta que no existen reformas legales en materia electoral posteriores a noviembre de dos mil siete, y precisa: *“...a la fecha de interposición de la demanda, no se ha reformado el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, por lo que dicho ordenamiento no ha sido adecuado a lo establecido por el artículo 116 fracción IV de la Constitución Federal, hecho que constituye la omisión legislativa que se denuncia y acredita la violación grave a la Constitución que cometió el Congreso del Estado de Puebla.”*

Posteriormente, señala que los ciudadanos del Estado de Puebla *carecen de la certeza jurídica de elementos mínimos como quiénes, cuándo, dónde y cómo se organizarán las elecciones locales, ya que las disposiciones transitorias hablan de excepciones para la entrada en vigor de los artículos reformados, sin fijar reglas claras para ello, lo que provocará un desajuste en los plazos previstos para el desahogo de las etapas del proceso.*

2) El artículo tercero transitorio del Decreto impugnado es contrario al texto y al espíritu del artículo Sexto Transitorio del Decreto de reforma a la Constitución General de la República, publicado el trece de noviembre de dos mil siete, porque sin fundamento constitucional o legal alguno posterga la entrada en vigor de la reforma local hasta el año dos mil trece, no obstante las adecuaciones a las legislaciones locales debieron realizarse dentro del término de un año improrrogable para efecto de que entrasen en vigor en ese mismo plazo, en términos de cualquiera

de los supuestos establecidos en el referido artículo Sexto Transitorio, esto es, a partir del trece de noviembre de dos mil siete –fecha en que se publicó la reforma constitucional– o cuando terminase el proceso electoral local, pero en ambos casos los actos legislativos no sólo debieron ser materializados en los actos legislativos formales y materiales, sino también debieron entrar en vigor dentro del término impuesto por la Constitución General de la República.

Sobre este último punto, considera que la propia semántica de la Constitución Federal se refiere en forma expresa a la entrada en vigor de las adecuaciones a las legislaciones locales, y no sólo al acto legislativo de aprobación, motivo por el cual estima que la Legislatura del Estado de Puebla, al postergar la entrada en vigor de los principios básicos en materia electoral establecidos en la Constitución Federal, violó el principio de legalidad. Como precedente de un asunto en el cual algunas legislaturas locales pospusieron la adecuación y entrada en vigor de las leyes reglamentarias que dotarían de certeza y validez a la reforma constitucional aprobada, cita en su apoyo la acción de inconstitucionalidad 36/2006, así como el criterio de la tesis de jurisprudencia P./J. 72/2008, de rubro *“SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES NO HAYAN CREADO ANTES DEL 12 DE SEPTIEMBRE DE 2006 LAS LEYES, INSTITUCIONES Y ÓRGANOS PARA LA APLICACIÓN DEL DECRETO DE REFORMA AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE DICIEMBRE DE 2005, CONFIGURA UNA VIOLACIÓN CONSTITUCIONAL POR ACTUALIZARSE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA.”*

En este sentido, solicita a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación un pronunciamiento que fije las consecuencias jurídico-políticas que se derivan de los incumplimientos a las obligaciones impuestas por la Constitución Federal, y realizar una ponderación de las consecuencias sociales, político jurídicas que importa al orden jurídico el hecho que los poderes públicos locales incumplan con sus obligaciones derivadas del pacto federal.

También considera que postergar el inicio de la vigencia de la reforma a la Constitución local hasta el año dos mil trece constituye un fraude a la ley, y califica el precepto impugnado como una simulación jurídica a las obligaciones impuestas por el pacto federal, en particular de los artículos 40 y 115 de la Constitución Federal.

Además, estima que la reforma de la Constitución Política del Estado de Puebla tampoco se realizó en el plazo previsto constitucionalmente para ello, ya que de acuerdo con el procedimiento de los artículos 140 y 141 de la Constitución local, se dio vista a los Municipios de la entidad para que aprobaran dicha reforma en el plazo de un mes, lo que significa que tampoco cumplió en tiempo con el mandato de reformar la Constitución local, violando el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal.

Por último, señala que el Congreso de la Unión, al aprobar la reforma constitucional, no distinguió entre modificación de constituciones y leyes locales y entrada en vigor de dichas adecuaciones legislativas, por lo que una implica a la otra,

resultando inconstitucional prorrogar la entrada en vigor de las reformas a través de una disposición transitoria.

3) El Decreto de reformas a la constitución local, al no respetar el plazo previsto por el referido artículo Sexto Transitorio, vulnera también el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, con la finalidad que la elección local de dos mil diez sea en el mes de noviembre y no en julio, como lo establece dicho precepto constitucional.

La violación al precepto transitorio la hace derivar del hecho que en el Estado de Puebla se desarrollaba un proceso electoral a la fecha de entrada en vigor la reforma constitucional en materia electoral, motivo por el cual el plazo para reformar su legislación aplicable inició partir de la conclusión del proceso electoral de la entidad en curso, lo que a su juicio sucedió el veintiuno de febrero de dos mil ocho, cuando el Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Electoral de Puebla comunicó la conclusión de la última etapa del proceso electoral ordinario.

En este sentido, plantea que la mayoría legislativa realizó una incorrecta interpretación del referido precepto transitorio, puesto que en opinión de ésta el plazo para adecuar la legislación aplicable en la entidad federativa inició en el mes de agosto de dos mil ocho, en atención a que tuvo verificativo una elección extraordinaria, al considerar que dicha elección era consecuencia directa del proceso electoral ordinario. Lo cual, en su opinión, resulta inatendible y erróneo atendiendo al principio de definitividad del artículo 116, fracción IV, inciso m), de la Constitución Federal y el artículo 194 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, pues la celebración

de un proceso electoral extraordinario no tiene relación con la conclusión del proceso ordinario, ya que aún y cuando la elección extraordinaria se realice como consecuencia de los resultados del proceso ordinario, ambos son independientes; y añade, la celebración de una elección extraordinaria es una facultad potestativa del Congreso del Estado de conformidad con el artículo 57, fracción XVIII, inciso c), de la Constitución local, por tanto, de acuerdo con el principio de certeza, una facultad potestativa no puede tomarse en cuenta para determinar un plazo constitucional; además que en la entidad no existía presunción de que estuviera por iniciar un proceso electoral -extraordinario- a la entrada en vigor de la reforma constitucional, porque al día siguiente de su publicación se realizaron los cómputos finales de las elecciones a diputados y miembros de ayuntamiento.

Asimismo, considera que los fundamentos legales de la mayoría legislativa para sustentar su criterio son dos:

- I. El criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2001, promovida por Diputados del Congreso del Estado de Tabasco; y
- II. El acta de la sesión pública del Tribunal Electoral del Estado de Puebla de doce de agosto de dos mil ocho, en la cual se hace constar que una vez que se resolvió el recurso de inconformidad de la elección de miembros de Ayuntamiento de General Felipe Ángeles, el Presidente de dicho Tribunal solicitó que se diera cuenta con unas certificaciones que indicaban que no existían asuntos jurisdiccionales por resolver, hecho lo

anterior, procedió a declarar concluido el proceso electoral de dos mil siete – dos mil ocho.

En relación con el criterio de este Alto Tribunal, considera que se descontextualizaron las consideraciones del fallo para sostener que el concepto proceso electoral engloba tanto el ordinario como al extraordinario, pues de la lectura completa de la resolución no se infiere que la intención fuera integrar un proceso en el otro, sino que el plazo establecido en el artículo 105, fracción II de la Constitución Federal aplica tanto para el inicio de un proceso electoral ordinario como para el inicio de un proceso electoral extraordinario, pues aún y cuando se trate de éste último, las leyes electorales que se reformen sin respetar el plazo de noventa días previos a su inicio no podrán entrar en vigor. En este sentido señala que una interpretación contraria sería nugatoria del principio de definitividad que rige cada una de las etapas de los procesos electorales, sacrificándose en consecuencia la certeza que debe regir la actuación de la autoridad electoral y la seguridad jurídica que debe darse a los actores del proceso.

Respecto al acta del Tribunal Electoral considera que carece de valor alguno, ya que el Presidente del Tribunal Electoral carece de atribuciones para efectuar ese tipo de declaraciones, de acuerdo con el artículo 339 del Código electoral local; y dicha declaración no tiene ningún efecto sobre lo previsto por el artículo 193 del referido código, que indica cuándo concluye la última etapa del proceso electoral; además que no es un caso no previsto por la legislación que pudiera subsanarse mediante esa declaración, pues el referido Código establece que autoridad declara el inicio de un proceso electoral, cuándo concluye cada

una de sus etapas y quién es el funcionario electoral facultado para informar la conclusión de las mismas.

Finalmente, solicita a este Alto Tribunal que se pronuncie sobre la responsabilidad en la que incurrieron los diputados que con su voto avalaron la aprobación de la reforma impugnada, y se proceda en su contra según lo dispone el artículo 108 de la Constitución Federal y se les sujete al juicio político previsto en el artículo 110 de la propia Constitución.

Por su parte, el Partido Convergencia sobre el mismo tópico expresó el siguiente concepto de invalidez:

La Legislatura local reformó la constitución local pretendiendo que la misma sea congruente con el artículo 116 de la Constitución Federal; sin embargo, omitió reformar el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado –en específico los artículos 19, 191, 272, primer párrafo, y 273, último párrafo–, a efecto de contar con una regulación jurídica eficiente de los procesos comiciales en la entidad federativa, así como una congruencia jurídica en materia electoral.

Por ende, dicha omisión lleva a una deficiente regulación de las leyes electorales del Estado, dejando la celebración de los procesos electorales en un ámbito de ilegalidad, además de permitir una clara contradicción con el artículo 116 de la Constitución Federal, que ordena que los procesos comiciales estatales sean celebrados en el primer domingo de julio.

Como puede verse, la impugnación que realizan los Partidos Acción Nacional y Convergencia, respecto de la reforma materia

de esta acción de inconstitucionalidad, gira en torno al supuesto incumplimiento por parte de la Legislatura del Estado de Puebla de acatar lo previsto en el segundo párrafo del artículo Sexto Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, esto es, de adecuar en forma oportuna su legislación local en materia electoral para hacerla acorde con la citada reforma fundamental.

En este sentido, a efecto de analizar tanto el anterior aspecto como los demás que se interrelacionan con él, en este considerando se omitirá el estudio concreto de la solicitud de declaración de invalidez del artículo “Tercero Transitorio” del Decreto de reformas a la Constitución Política del Estado de Puebla –“Segundo Transitorio” a decir del partido Convergencia–, reservándose su estudio, en su caso, en el apartado correspondiente a la impugnación específica de preceptos del indicado ordenamiento.

Habiendo precisado lo anterior, es de señalarse que los partidos políticos promoventes aducen que en el caso se viola el segundo párrafo del artículo Sexto Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, cuyo tenor es el siguiente:

***“Artículo Sexto. Las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; en su caso, se observará lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo***

*cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Los Estados que a la entrada en vigor del presente Decreto hayan iniciado procesos electorales o estén por iniciarlos, realizarán sus comicios conforme lo establezcan sus disposiciones constitucionales y legales vigentes, pero una vez terminado el proceso electoral deberán realizar las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior en el mismo plazo señalado, contado a partir del día siguiente de la conclusión del proceso comicial respectivo.”*

Del anterior numeral se advierte que el órgano reformador de la Constitución Federal impuso a las legislaturas de los Estados, así como al órgano legislativo del Distrito Federal, una atribución de cumplimiento obligatorio, consistente en la adecuación de su legislación de contenido electoral al nuevo texto fundamental, para lo cual estableció los siguientes requisitos:

**Primero:** La adecuación correspondiente debía llevarse a cabo, a más tardar, dentro del año siguiente a partir de la entrada en vigor del Decreto de reformas.

**Segundo:** Que en la expedición de esta nueva legislación deberá observarse lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, que debe expedirse cuando menos con noventa días de anticipación al inicio del proceso electoral para el cual vaya a aplicarse la nueva normatividad.

**Tercero:** Se establece la excepción al plazo genérico para emitir la reforma local correspondiente –de un año a partir de la entrada en vigor de la reforma–, cuando en los Estados que a la

entrada en vigor del Decreto de reformas se **hayan iniciado procesos electorales o estén por iniciarlos.**

**Cuarto:** Para este caso, se prevé que dichas entidades federativas realizarán sus comicios conforme lo establezcan sus disposiciones constitucionales y legales vigentes.

**Quinto:** No obstante lo anterior, se les impone la obligación constitucional de que una vez terminado el proceso electoral relativo deberán realizar las adecuaciones a su legislación local a más tardar dentro del año siguiente.

**Sexto:** Se establece la regla de que el lapso de un año que se concede a las entidades federativas para adecuar su legislación electoral, se contará a partir del día siguiente de la conclusión del proceso electoral que haya iniciado o que estuviera por iniciarse al momento de la entrada en vigor de la reforma a la Constitución Federal.

De acuerdo con los anteriores lineamientos, cobra relevancia para determinar el momento a partir del cual, en el caso, el Estado de Puebla debía dar cumplimiento al mandato que la Constitución Federal le impuso para adecuar su normativa local en materia electoral, si a la fecha de entrada en vigor de la reforma a la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, en la referida entidad se estaba llevando a cabo un proceso electoral, o bien, se encontraba próxima su realización.

Para tal efecto, es necesario acudir, en primer término, a lo que prevé el artículo Primero Transitorio del Decreto de Reformas

a la Constitución Federal, que como se señaló, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete:

***“Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”.***

De acuerdo con el numeral anterior, la reforma constitucional de mérito inició su vigencia el miércoles catorce de noviembre de dos mil siete, esto es, al día siguiente de su publicación en el correspondiente medio oficial.

Por otra parte, el artículo 186 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, vigente a la entrada en vigor de la citada reforma a la Constitución Federal, prevé:

***“Artículo 186.- El proceso electoral ordinario iniciará con la primera sesión del Consejo General, que debe celebrar durante la segunda semana del mes de marzo del año de la elección 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.”.***

De este numeral se advierte lo siguiente:

- a) Que el proceso electoral ordinario en el Estado de Puebla se inicia con la primera sesión del Consejo General del Instituto Electoral local, la cual debe tener verificativo durante la segunda semana del mes de marzo del año de la elección.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2009 Y SUS  
ACUMULADAS 43/2009, 44/2009 Y 46/2009.**

- b) Que dicho proceso ordinario concluye, en un primer momento, con los cómputos y declaraciones de validez que realicen los Consejos del Instituto.
- c) Que para el caso de impugnación de los resultados de la elección, se considera que el proceso electoral ordinario culmina con las resoluciones que, en su caso, pronuncie en última instancia el Tribunal Electoral de la entidad.

Ahora, obra en autos de fojas 311 a 426, el informe que rindió el Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Puebla, en cumplimiento al requerimiento formulado por la Ministra instructora, del cual se desprende, en forma medular, lo siguiente:

- a) Que el último proceso electoral ordinario que tuvo verificativo en la entidad dio **inicio el quince de marzo de dos mil siete**, a efecto de renovar a los integrantes del Poder Legislativo y a los miembros de los diferentes Ayuntamientos.
- b) Que este proceso electoral ordinario **culminó el trece de febrero de dos mil ocho**, con las últimas resoluciones pronunciadas en diversos medios de impugnación, por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- c) Que en la elección ordinaria para elegir miembros del Ayuntamiento de General Felipe Ángeles se suscitó un empate en los resultados.
- d) Que con motivo de la anterior situación, el Congreso del Estado de Puebla emitió Decreto

publicado en el Periódico Oficial de la entidad el trece de febrero de dos mil ocho, en el cual ordena convocar a elecciones extraordinarias en el referido Municipio y ordena notificar esta determinación al Instituto Electoral local a efecto de que en ejercicio de sus atribuciones expida la convocatoria relativa.

- e) Que **el cinco de marzo de dos mil ocho, la autoridad electoral emitió la convocatoria a elecciones extraordinarias,** determinando el calendario y las bases a las cuales se sujetaría dicho proceso electoral.
- f) Que una vez realizada la elección extraordinaria, se interpuso un medio de impugnación en contra del acta de cómputo final, la cual fue resuelta en definitiva por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla **el doce de agosto de dos mil ocho, por lo que con esa fecha se dio por concluido el proceso electoral extraordinario.**

Como puede observarse, en el caso se presenta la disyuntiva de cuál es la fecha de culminación del proceso electoral en el Estado de Puebla para efectos de determinar en qué momento nace su obligación de adecuar su normativa local al texto vigente de la Constitución Federal, esto es, si es a partir de que culminó el proceso electoral ordinario o el extraordinario.

A efecto de elucidar la anterior cuestión es necesario precisar que este Tribunal Pleno interpretó el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2001, promovida por una minoría legislativa del Congreso del Estado de Tabasco, y

dejó establecido lo siguiente, para efectos de la oportunidad en la emisión de las leyes electorales:

*“Ahora bien, el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:*

*‘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...*

*‘... (penúltimo párrafo).- Las leyes electorales federales 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’.*

*Al respecto, la iniciativa de reformas a la Constitución Federal de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, señala lo siguiente:*

*‘... Conforme a la propuesta, la Corte conocerá sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, al eliminarse de la fracción II del texto vigente del artículo 105 Constitucional, la prohibición existente ahora sobre este ámbito legal.*

*‘Para crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, tomando en cuenta las condiciones específicas que imponen su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, que contiene esta propuesta, contempla otros tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en el precepto vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la consignada en dicho artículo y que las leyes*

*electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los noventa días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnados por inconstitucionales, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos’.*

*Se advierte así que la intención del Poder Reformador de la Constitución al establecer la prohibición contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal en el sentido de que no pueden promulgarse ni publicarse leyes electorales dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral fue la de que, en su caso, dichas normas en materia electoral pudieran ser impugnadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que este Alto Tribunal resuelva las contiendas antes de que se inicie el proceso electoral correspondiente, garantizando así el principio de certeza que se debe observar en la materia.*

*Ahora, del análisis de los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal, se advierte que el proceso electoral está constituido por un conjunto de actos jurídicos tendentes a la designación de las personas que han de fungir como titulares de los órganos de poder representativos del pueblo, en el orden federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.*

*La designación de la representación nacional se realiza a través del voto de los ciudadanos y puede ser en dos formas, la primera en los plazos y términos previamente establecidos en la ley, caso en el cual estamos en presencia de un proceso electoral ordinario; y la segunda en casos especiales en que por una circunstancia de excepción no se logra integrar la representación nacional con base en el proceso electoral ordinario y ante el imperativo de designar e integrar los órganos representativos de la voluntad popular, el propio legislador ha*

*establecido un régimen excepcional al cual se le ha denominado proceso electoral extraordinario.*

*No debe perderse de vista que ambos procesos (ordinario y extraordinario) tienen como única finalidad la designación de las personas que han de fungir como representantes de la voluntad popular, lo que, evidentemente, según se ha señalado, permite afirmar que se trata de materia electoral.*

*Así, no cabe duda que cuando el artículo 105, fracción II de la Constitución Federal se refiere al 'proceso electoral' engloba tanto al ordinario como al extraordinario, pues no hay razón que justifique la exclusión de este último; y, además, donde el legislador no distingue tampoco el intérprete debe hacer diferencias.*"

Cómo puede verse del precedente reproducido, este Tribunal Pleno estimó que el Órgano Reformador de la Constitución Federal, al hacer referencia en la fracción II del artículo 105 constitucional al "proceso electoral", no hizo distingo entre proceso ordinario o extraordinario, por lo que consideró que tal acepción englobaba a los dos tipos de procesos, esto es, que para determinar la oportunidad en la emisión de la normatividad electoral federal, estatal o del Distrito Federal –noventa días antes del inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse– deberá estarse a la fecha de inicio, ya sea de un proceso electoral ordinario o bien, del extraordinario.

Ahora, como se señaló, el segundo párrafo del Artículo Sexto Transitorio de la reforma a la Constitución Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación impone la obligación constitucional a los Estados de la Federación **que una vez terminado el proceso electoral relativo** deberán realizar las adecuaciones a su legislación local a más tardar dentro del año

siguiente, contado a partir del día siguiente **de la conclusión del proceso electoral** que haya iniciado o que estuviera por iniciarse al momento de la entrada en vigor de la reforma a la Constitución Federal.

De lo anterior se observa, que de igual forma el Órgano Reformador de la Constitución Federal, en el precepto transitorio aludido, hizo referencia al “proceso electoral”, sin distinguir entre ordinario y extraordinario.

Bajo este contexto, es dable concluir que la acepción “proceso electoral” contenida en la disposición transitoria a que se ha venido haciendo referencia, debe guardar la misma interpretación que este Tribunal Pleno ha establecido, esto es, que en dicho término se engloban tanto al proceso electoral ordinario como al extraordinario.

Lo anterior se estima así, puesto que tanto el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105, como el segundo párrafo del diverso Sexto Transitorio del Decreto de reformas señalado, son normas contenidas en la Constitución Federal, las cuales guardan el mismo objetivo, esto es, imponer la obligación de expedir normas electorales dentro de un plazo y modalidad determinados.

En efecto, el primero de los preceptos obliga a las legislaturas federal, estatales y del Distrito Federal a expedir su normatividad electoral cuando menos con noventa días de anticipación al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse; en tanto que el segundo, la obligación a las legislaturas estatales y del Distrito Federal de adecuar su legislación en la

materia a más tardar dentro del año siguiente a la culminación del proceso electoral que a la fecha de entrada en vigor del Decreto de reformas a la Constitución Federal se esté celebrando o que esté próximo a desarrollarse.

En esta tesitura, de lo hasta aquí relacionado, es válido concluir que en el caso del Estado de Puebla, el último proceso electoral para renovar a los integrantes del Congreso y a los miembros de los Ayuntamientos locales **inició el quince de marzo de dos mil siete**, con la sesión de instalación del Instituto Electoral local, y **concluyó el doce de agosto de dos mil ocho**, con la resolución definitiva a la impugnación de los resultados de la elección extraordinaria del Municipio de General Felipe Ángeles.

Lo anterior se estima así, si se toma en cuenta que un proceso electoral ordinario es aquél que se realiza en los plazos y términos previamente establecidos en la ley, en tanto que el extraordinario constituye, precisamente, una cuestión excepcional, para el caso de que cuando con base en el propio proceso electoral ordinario no se logre por cualquier causa la elección de representantes populares, es decir, el extraordinario surge como una consecuencia legal y necesaria del ordinario, en los casos en que por alguna de las causas previstas por la ley no se haya logrado la designación de las personas que han de fungir como representantes de la voluntad popular, por lo cual se estima que ambos tipos de proceso guardan una estrecha vinculación que no permite disociarlos en ningún caso.

Ahora, al haberse establecido la fecha en que culminó el último proceso electoral que tuvo verificativo en el Estado de

Puebla –doce de agosto de dos mil ocho–, es necesario determinar con base en el Artículo Sexto Transitorio del Decreto de Reformas a la Constitución Federal de trece de noviembre de dos mil siete, la fecha límite en la cual esa entidad federativa se encontraba obligada a adecuar su legislación al texto fundamental vigente.

Como se señaló, el mencionado precepto Transitorio otorgó un plazo genérico de un año a las Legislaturas estatales y a la del Distrito Federal para adecuar su legislación, contado a partir de la entrada en vigor de la reforma, lo cual ocurrió el catorce de noviembre de dos mil siete, por lo que dicho plazo genérico feneció el catorce del mismo mes del año dos mil ocho; sin embargo, como se señaló también, se exceptuó del cumplimiento estricto de esta regla genérica a aquellas entidades federativas que a la entrada en vigor de la reforma constitucional estuvieran celebrando un proceso electoral.

En este punto, es de verse de lo previamente narrado, que a la fecha de entrada en vigor del texto vigente de la Constitución Federal, en el Estado de Puebla tenía verificativo un proceso electoral, por lo que se ubica en el caso de excepción; de manera tal, que resultaba indispensable la culminación de dicho proceso para establecer el momento del nacimiento de la obligación constitucional a cargo de la entidad.

Luego, tomando en cuenta que al haberse determinado que la fecha en que culminó el proceso electoral en el Estado de Puebla lo fue el doce de agosto de dos mil ocho, entonces es válido concluir que el plazo correspondiente para llevar a cabo las adecuaciones de la normatividad electoral del Estado de Puebla a

la Constitución Federal inició el trece de agosto de dos mil ocho y concluye el mismo día de dos mil nueve.

Bajo este contexto, cobra relevancia el hecho de que tanto a la fecha de inicio de las presentes acciones de inconstitucionalidad acumuladas, como a la de emisión de esta ejecutoria, el plazo constitucional otorgado al Estado de Puebla aún no ha culminado.

Así, tomando en cuenta esta circunstancia es que los argumentos de invalidez hechos valer por los partidos Acción Nacional y Convergencia, resultan infundados.

En efecto, contrario a lo aducido por los institutos políticos, en el caso no se actualiza la omisión legislativa alegada, puesto que, por un lado, el Estado de Puebla, a través de su órgano reformador, emitió la reforma a su Constitución local, materia de esta acción de inconstitucionalidad, dentro del plazo concedido por el segundo párrafo del artículo Sexto Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal publicado el trece de noviembre de dos mil siete, con la finalidad de adecuarla al texto vigente de la Norma Fundamental, tal y como se aprecia de la parte considerativa del Decreto impugnado, en la cual se señala lo siguiente:

***“... El trece de noviembre de dos mil siete se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral, Minuta Proyecto de Decreto de reforma que fue aprobada por el Congreso del Estado de Puebla como Constituyente Permanente con fecha veintiocho de septiembre de dos mil siete. En dicha***

*reforma los representantes públicos, federales y locales, articularon una serie de cambios tendientes, no sólo a mejorar, sino también para hacer más eficaces los alcances de las instituciones electorales, tanto federales como locales, para hacer objetiva la certidumbre de los participantes en los procesos electorales.*

*En la presente reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla se trata, por una parte de actualizar nuestro ordenamiento fundamental con el objeto de dar cumplimiento a las reformas constitucionales que el Estado de Puebla aprobó como integrante del Constituyente Permanente, a través del Poder Legislativo Local y por otro lado, para que en lo sucesivo la Legislación Estatal se circunscriba a las contenidos constitucionales tanto federal como de nuestra Entidad.*”.

En este sentido, si el Estado de Puebla expidió la reforma a su ley fundamental dentro del plazo constitucional con el propósito de adecuarla al texto de la Constitución Federal vigente, en materia electoral, como se dijo, no se actualiza la omisión absoluta alegada por el partido político promovente.

Por otra parte, el hecho de que a la fecha de presentación de esta acción de inconstitucionalidad y de la emisión de esta ejecutoria, el Estado de Puebla únicamente haya expedido la reforma constitucional local, sin haber adecuado su legislación secundaria en la materia, tampoco actualiza la omisión legislativa alegada, puesto que, como ha quedado señalado aún se encuentra transcurriendo el plazo constitucional para que la entidad federativa adecue su normatividad local.

También es de resaltar que aún y cuando el Estado de Puebla no hubiere emitido norma alguna con la cual diera cumplimiento a su obligación constitucional de adecuar su

legislación al actual texto de la Constitución Federal en materia electoral, la presente acción de inconstitucionalidad resultaría improcedente, puesto que, como lo ha sustentado la mayoría de este Tribunal Pleno, en este medio de control constitucional sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, por lo que no es posible impugnar una omisión legislativa de carácter absoluto, tal y como se aprecia de los siguientes criterios:

***“Novena Época***

***No. Registro: 170678***

***Instancia: Pleno***

***Tesis Aislada***

***Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta***

***XXVI, Diciembre de 2007***

***Materia(s): Constitucional***

***Tesis: P. XXXI/2007***

***Página: 1079***

***OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA. Del análisis de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se advierte que la acción de inconstitucionalidad proceda contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales secundarios a las prescripciones de dicha Constitución, sino que tal medio de control sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, ya que a través de este mecanismo constitucional se realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, con el único objeto de expulsarla del orden jurídico nacional siempre que la resolución relativa que proponga declarar la invalidez alcance una mayoría de cuando menos ocho votos, esto es, se trata de una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano para producir leyes.***

*Novena Época*

*No. Registro: 170413*

*Instancia: Pleno*

*Jurisprudencia*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*XXVII, Febrero de 2008*

*Materia(s): Constitucional*

*Tesis: P./J. 5/2008*

*Página: 1336*

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.**

En este sentido, se reitera, resultan infundados los argumentos de invalidez hechos valer por los partidos políticos Acción Nacional y Convergencia, puesto que se hacían depender de la supuesta existencia de una omisión legislativa, la cual, como quedó expresado, no se actualiza en el caso.

**B. VIOLACIONES EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE EMISIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL IMPUGNADA.**

En este apartado, el Partido Acción Nacional expresó, en lo medular, como concepto de invalidez lo siguiente:

Que el proceso legislativo a través de cual se reformó la Constitución Política del Estado de Puebla, violó los artículos 16, primer párrafo (principio de legalidad), 39, 40, 41, (principios de la democracia liberal representativa) 115, 116 y 124 (límites a la soberanía interna de los estados), porque las tres iniciativas que le dieron origen, fueron dictaminadas por el grupo parlamentario de la mayoría y votadas al día siguiente sin dar oportunidad para el estudio y análisis de las iniciativas, esto es, excluyendo a la minoría parlamentaria de modo tajante la participación en el debate público.

El proceso legislativo seguido por el Congreso del Estado de Puebla para aprobar el Decreto de Reformas a la Constitución Local no respetó los principios básicos de la democracia parlamentaria, toda vez que, aún y cuando haya colmado las etapas establecidas en el Reglamento Interior del Congreso, en el sentido de turnar la iniciativa a la comisión correspondiente y, posteriormente, al Pleno para su aprobación, no se cumplió con el principio de deliberación parlamentaria, luego entonces, no existió una discusión real, abierta y democrática de todas las iniciativas que relacionadas con la reforma electoral se presentaron no solo por el Partido Revolucionario Institucional, sino también por los Partidos Acción Nacional y Nueva Alianza.

En este sentido, afirma que el estudio y el análisis de la iniciativa no se cumplieron, puesto que no es posible fácticamente estudiar y analizar una iniciativa de reforma constitucional en un

lapso de tres días y, además, publicarla para que entre en vigor dentro de esas mismas veinticuatro horas.

Así, se puede advertir que 'nominalmente' se dictaminaron las tres iniciativas que dieron origen al Decreto y normas reclamadas, pues los dictámenes físicamente existen; sin embargo, 'de facto', se dispensó su estudio y análisis respectivo, vulnerándose el contenido y espíritu de los artículos 14, 16, 116 Constitucionales.

Que debe tenerse en cuenta que la iniciativa de reformas propuesta por Acción Nacional fue presentada el veintiuno de enero de dos mil nueve, esto es, dentro de un periodo de sesiones del Congreso local, pero ninguna propuesta fue discutida hasta que el seis de febrero del propio año, se presentó la de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional que ostenta la mayoría; lo anterior, acredita lo antidemocrático del proceso legislativo instrumentado para aprobar las reformas a la Constitución Local que ahora se reclaman, pues existen propuestas que tienen que esperar más de cien días para ser remitidas a la Comisión correspondiente para su discusión y existen otras que el mismo día que son presentadas se remiten a la mencionada Comisión y se comienza con su discusión, lo que evidencia que no existe equidad en el tratamiento de las iniciativas, privilegiándose en perjuicio de las minorías parlamentarias la presentada por el Partido Revolucionario Institucional.

Que los trabajos de discusión en la Comisión correspondiente, iniciaron formalmente el lunes nueve de febrero de dos mil nueve, continuaron el día siguiente y concluyeron el

once siguiente, con la aprobación de un dictamen que transcribe de manera íntegra la propuesta de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, sin tomar en consideración las otras dos propuestas que estaban en discusión, es decir, el trabajo en la Comisión de Gobernación Justicia y Puntos Constitucional de la Cámara fue una simulación, pues retomó de manera íntegra una propuesta presentada cinco días atrás, que solamente se discutió parcialmente en dos reuniones de Comisión; es decir, la discusión y aprobación de la propuesta del Partido Revolucionario Institucional duró solo tres días contra los más de cien que aguardo la presentada por mi Partido para ser remitida a la Comisión correspondiente. En mérito de lo anterior, es que se considera que los actos que se reclaman son violatorias de las normas constitucionales señaladas, pues la imposición de la voluntad de la mayoría priísta en el Congreso del Estado atenta contra los principios de representación y democracia que privilegia nuestra Carta Magna.

En este tenor a efecto de analizar el concepto de invalidez hecho valer, resulta necesario hacer referencia a los valores y principios que se contienen en los artículos 39, 40, 41, 49, 115, párrafo primero, 116 y 124 de la Constitución Federal, concernientes al tipo de gobierno que se reconoce en nuestro país, y que sustentan el sistema constitucional mexicano.

Se puede sostener que los artículos en comento establecen como ejes rectores del sistema de gobierno los siguientes principios y valores:

a) La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo, a quien

corresponde en todo momento el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.<sup>1</sup>

b) Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal.

c) El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que corresponde a sus regímenes interiores, en los términos que establezcan la Constitución Federal y las de los Estados.<sup>2</sup>

d) Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

<sup>2</sup> Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

<sup>3</sup> Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional 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 postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley. (...)

e) Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.<sup>4</sup>

f) Los Poderes de los Estados se dividen para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales se organizarán de acuerdo con la Constitución de cada Estado, con sujeción a las bases que prevé la propia Constitución Federal.<sup>5</sup>

g) Las facultades que no estén expresamente concedidas a la Federación, se entienden reservadas a los Estados.<sup>6</sup>

En lo particular, destaca el principio contenido en el texto de la Constitución Federal, conforme al cual el pueblo mexicano se constituye en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en lo relativo a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Norma Fundamental, para lo cual los Estados adoptarán, en su ámbito interno, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

De ello se desprende que el entendimiento de la forma de gobierno se basa en la vinculación estrecha entre los conceptos de representatividad y democracia, pues la democracia es una forma de gobierno que se caracteriza por el hecho de que el pueblo o los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones con su voz y voto, directamente o a través de sus representantes.

---

<sup>4</sup> Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: (...).

<sup>5</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.

<sup>6</sup> Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

En lo que interesa al caso concreto, debe remarcarse la importancia y funcionamiento de la democracia indirecta, en la cual el pueblo ejerce su poder de manera mediata, a través de sus representantes, quienes tienen capacidad para discutir los asuntos del interés público, y de tomar las decisiones más pertinentes para beneficiar a sus representados.

La democracia representativa, por tanto, se basa en deliberación. Sin embargo, ésta se debe entender condicionada a la toma de decisiones, que atiendan realmente a la búsqueda del equilibrio en la oposición de intereses de los distintos grupos representados, lo que sólo se puede lograr en el seno de una auténtica asamblea deliberante.

Como puede observarse, el sistema de gobierno que nuestra Constitución Política reconoce se basa en el concepto de representación jurídico-política, ejercida por un número determinado de representantes que son elegidos por el cuerpo electoral, mediante el sistema de sufragio directo, universal y secreto, y que tienen como tarea la toma de decisiones reflexivas en beneficio de una colectividad.

Siguiendo esta línea, resulta claro que uno de los elementos esenciales de la democracia en nuestro sistema de gobierno es la deliberación pública: los ciudadanos, a través de sus representantes, sólo pueden tomar decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, durante el cual hayan podido equilibrarse las razones a favor y en contra de las diversas propuestas. Sólo de esta manera puede tener lugar la democracia, en tanto esta forma de gobierno

se basa en el principio de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas cuya expresión culminatoria se da en la regla del acatamiento a la mayoría.

En este mismo, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, así como la diversa 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, sostuvo que el órgano legislativo, antes que ser un órgano decisorio tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos.

Por tanto, en un Estado democrático la Constitución impone ciertos requisitos de publicidad y participación para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas.

De esta forma, para lograr el respeto a los principios de democracia y representatividad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes, sino, además, la forma en que son creadas o reformadas, en virtud de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo resguardan o aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.

Ahora, para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a los principios de legalidad y de debido proceso reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal y, por tanto, provocan la invalidez de las normas emitidas, esta Suprema Corte, al resolver las acciones de inconstitucionalidad antes referidas, consideró que las violaciones

cometidas en el procedimiento legislativo son trascendentes cuando inciden en la calidad de la decisión si no se satisfacen los siguientes parámetros:

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. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan, 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, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

Sentadas las condiciones generales del principio democrático en el procedimiento de legislativo, debe analizarse el proceso de creación de la normativa constitucional en el Estado de Puebla.

Los artículos 140 y 141 de la Constitución Política de la entidad, prevén:

***“Artículo 140.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere que el Congreso del Estado, por el voto***

*de las dos terceras partes de los Diputados presentes, acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado. El Congreso del Estado o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.*

*Artículo 141.- Si transcurre un mes, a partir de la fecha en que se hubiere enviado el Proyecto de adiciones o reformas a los Ayuntamientos y éstos no contestaren, se entenderá que lo aprueban.”.*

Como puede observarse, la propia Constitución Política del Estado de Puebla establece la posibilidad de poder ser reformada o adicionada, para lo cual establece una serie de requisitos formales para que esas reformas o adiciones formen parte del texto constitucional local, a saber:

a) Que el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, acuerden las reformas o adiciones.

b) Que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado.

c) Que corresponde al Congreso del Estado o la Comisión Permanente, en su caso, hacer el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

d) Que para el caso de que haya transcurrido un mes, a partir de la fecha en que se hubiere enviado el Proyecto de

adiciones o reformas a los Ayuntamientos y éstos no contestaren, se entenderá que lo aprueban.

Así, en el Estado de Puebla se establece un procedimiento dificultado de reformas a la Constitución local; estableciéndose, como se dijo, un procedimiento para su aprobación por parte del Congreso local y de los Ayuntamientos de la entidad; sin embargo, no se prevé expresamente cuál es el procedimiento que debe seguirse ante la Legislatura local para poner en estado de decisión una iniciativa de reformas o adiciones a la Constitución local, lo cual no puede llevar a considerar que únicamente deben satisfacerse los requisitos previstos en los numerales reproducidos para llegar a la conclusión si el proceso legislativo correspondiente se llevó a cabo dentro de los estándares que este Tribunal Pleno ha establecido.

En este sentido, se considera que debe acudir al procedimiento legislativo ordinario para verificar si existieron o no las violaciones procesales aducidas por el partido accionante, máxime que los actos que considera violatorios del procedimiento legislativo se suscitaron en el seno de la Comisión Dictaminadora.

Así, de acuerdo con la propia Constitución estatal, la Ley Orgánica del Congreso local y su Reglamento Interior, se debe seguir el siguiente proceso legislativo:

Los sujetos facultados para iniciar leyes o decretos ante el Congreso del Estado, como son los diputados en las materias de su competencia [artículo 63, fracción II, de la Constitución local, y

69, fracción II de la Ley Orgánica]<sup>7</sup>, deberán presentar su iniciativa por escrito, debidamente firmada y dirigida a los diputados Secretarios del Congreso [artículo 128 del Reglamento interior]<sup>8</sup>.

Hecho esto, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso dará cuenta con ella en la sesión y, una vez que se le haya dado lectura, turnará la iniciativa para su dictamen a la Comisión General competente [artículo 64, fracción I, de la Constitución en relación con el artículo 80, fracción V, y 93, fracción VI, del Reglamento Interior]<sup>9</sup>.

La competencia de la Comisión deriva de su misma denominación, como por ejemplo, la Comisión de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales respecto de iniciativas de leyes de las que deba conocer el Pleno del Congreso [artículo 43, fracción I, de la Ley Orgánica en relación con los artículos 21 y 24, fracción I, inciso d), del Reglamento Interior]<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> **Constitución Política del Estado de Puebla**

**Artículo 63.-** La facultad de iniciar leyes y decretos corresponde:

...II.- A los Diputados.

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

**Artículo 69.-** El derecho de iniciar Leyes y Decretos corresponde:

...II.- A los Diputados;

<sup>8</sup> **Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla**

**Artículo 128.-** Las Iniciativas deberán presentarse por escrito, debidamente firmadas y dirigidas a los Ciudadanos Diputados Secretarios del Congreso.

<sup>9</sup> **Constitución Política del Estado de Puebla**

**Artículo 64.-** Las iniciativas deben sujetarse a los trámites siguientes:

I.- Dictamen de Comisión.

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

**Artículo 80.-** Las Sesiones que celebre el Congreso del Estado, o la Comisión Permanente en su caso, se desarrollarán bajo el orden siguiente, el cual será fijado por el Presidente de la Mesa Directiva:

...V.- Lectura de los documentos con que se dé cuenta al Congreso del Estado y el acuerdo del Presidente, para turnarlos a la Comisión General que resulte competente;

**Artículo 93.-** Los documentos con que se dé cuenta al Congreso, serán tramitados de la siguiente forma:

...VI.- Las Iniciativas de Leyes, Decretos, Acuerdos u Oficios presentadas por los Diputados, por el Gobernador del Estado, el Tribunal Superior de Justicia y los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas facultades y competencias, o por ciudadanos del Estado, en términos de la legislación respectiva, una vez leídas, se turnarán a la Comisión General a cuyo estudio corresponda. El mismo trámite se dará a las Minutas Proyecto de Decreto por las que se reforme la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

<sup>10</sup> **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2009 Y SUS  
ACUMULADAS 43/2009, 44/2009 Y 46/2009.**

En el seno de la Comisión, el Presidente de ésta vigilará o elaborará el proyecto de dictamen, el cual será sometido para su análisis y discusión de sus integrantes. Para su aprobación, se requerirá mayoría simple de votos de los integrantes de la Comisión; las observaciones que se formulen serán incorporadas al dictamen en los términos que acuerden sus integrantes. Cuando algún Diputado no esté conforme con la resolución de la Comisión que integra, emitirá su voto particular por escrito, el que se sustanciará con el Dictamen [artículos 23, 32, fracción V, 59 60 y 61 del Reglamento Interior]<sup>11</sup>.

Aprobado el dictamen, se pondrá a disposición de la Secretaría General del Congreso para que ésta lo incluya en el

---

**Artículo 43.-** El Congreso del Estado se organizará con el número de Comisiones Generales y Comités que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Las Comisiones del Congreso son Órganos Colegiados que se integran por Diputados, cuyas funciones son las de analizar y discutir las Iniciativas de Ley o de Decretos, proyectos de Acuerdos y demás asuntos que le sean turnados por el Pleno o la Comisión Permanente, según corresponda, para elaborar en su caso, los Dictámenes con Minuta o resoluciones que correspondan.

La competencia de las Comisiones Generales se deriva de su propia denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la administración estatal y municipal, y serán:

I.- Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales; [...]

**Reglamento Interior del Congreso del estado de Puebla**

**Artículo 21.-** Las Comisiones Generales, dentro de su ámbito de competencia, estudiarán, analizarán y emitirán resolución respecto a las iniciativas que les turnen, debiendo de participar en las discusiones que al efecto realice el Pleno del Congreso, de conformidad con lo establecido en el presente Reglamento y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla.

**Artículo 24.-** 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 y no limitativa conocerán de:

I.- GOBERNACION, JUSTICIA Y PUNTOS CONSTITUCIONALES:

...d) Iniciativas de Leyes, Decretos y Acuerdos de los que deba conocer el Pleno del Congreso;

<sup>11</sup> **Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla**

**Artículo 23.-** Cuando algún Diputado no esté conforme con la resolución de la Comisión que integra, emitirá su voto particular por escrito, el que se sustanciará con el Dictamen.

**Artículo 32.-** El Presidente de la Comisión o Comité tendrá las siguientes atribuciones:

... V.- Elaborar o vigilar la adecuada elaboración de los proyectos de Dictámenes o Acuerdos, que serán sometidos a consideración de la Comisión o Comité;

**Artículo 59.-** El Presidente vigilará o elaborará el proyecto de dictamen respectivo, que será sometido a la consideración de la Comisión General o Comité.

Las observaciones que se formulen al proyecto de dictamen, serán incorporadas a éste, en los términos que acuerden los integrantes.

**Artículo 60.-** Todas las decisiones que se tomen durante las reuniones de Comisiones Generales o Comités, deberán aprobarse por mayoría simple de votos, salvo en las excepciones señaladas por la Ley Orgánica del Poder Legislativo o el presente ordenamiento.

**Artículo 61.-** Cuando se discuta un dictamen y se expresen votos particulares, se deberán formular de manera independiente al dictamen y lo comunicarán al Secretario General, para el trámite que señala la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el presente Reglamento.

orden del día de la sesión que designe el Presidente del Congreso [artículos 64, fracción II, de la Constitución y 64 del Reglamento Interior]<sup>12</sup>.

En el día de la sesión, se dará cuenta con el dictamen y, una vez que se le haya dado lectura, se someterá a discusión [artículos 80, fracción VII, y 93, fracción VIII, del Reglamento Interior]<sup>13</sup>.

Para la discusión del dictamen, el Presidente lo anunciará y los diputados que deseen hacer uso de la palabra deberán inscribirse en la Secretaría. Si el número de los inscritos es mayor a cuatro se les concederá el uso de la palabra en el orden de inscripción; si es menor, el Presidente la concederá discrecionalmente. Pero en ambos casos se pondrá a discusión en lo general y en lo particular, pudiendo hablar cuatro Diputados en pro y cuatro en contra, por dos veces cada uno; y enseguida se preguntará si está suficientemente discutido. De ser así, entonces se dará por concluida la discusión [artículos 95, 96, fracción VII, y 97, fracción IV, del Reglamento Interior]<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> **Constitución Política del Estado de Puebla**

**Artículo 64.-** Las iniciativas deben sujetarse a los trámites siguientes:

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

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

**Artículo 64.-** Aprobado un dictamen, se pondrá a disposición de la Secretaría General para que ésta, en términos de la legislación aplicable, lo incluya en el orden del día de la sesión que corresponda.

<sup>13</sup> **Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla**

**Artículo 80.-** Las Sesiones que celebre el Congreso del Estado, o la Comisión Permanente en su caso, se desarrollarán bajo el orden siguiente, el cual será fijado por el Presidente de la Mesa Directiva:

...VII.- Lectura, discusión y votación de los Dictámenes con Minutas de Ley, Decreto o Acuerdo; y

**Artículo 93.-** Los documentos con que se dé cuenta al Congreso, serán tramitados de la siguiente forma:

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;

<sup>14</sup> **Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla**

Posteriormente, el Presidente de la Mesa Directiva someterá el dictamen al Pleno para su aprobación en votación nominal [artículo 64, fracción III, de la Constitución]<sup>15</sup>.

A diferencia de las iniciativas de leyes o decretos, que para su aprobación requieren de una mayoría simple de los diputados presentes en el Congreso, el dictamen de una iniciativa por la que se adiciona o reforma la Constitución requiere de la aprobación de dos terceras partes de los diputados presentes [artículo 140 de la Constitución]<sup>16</sup>.

---

**Artículo 95.-** Cuando se ponga a discusión un asunto, el Presidente lo anunciará agitando la campanilla y diciendo: "ESTÁ A DISCUSIÓN" (en lo general y en lo particular, según el caso). "LOS CIUDADANOS DIPUTADOS QUE DESEEN HACER USO DE LA PALABRA EN PRO O EN CONTRA, PUEDEN PASAR A INSCRIBIRSE A LA SECRETARIA". Si el número de los inscritos fuere mayor de cuatro, se les concederá el uso de la palabra en el orden de inscripción y si fuere éste menor, se suprimirá esta práctica concediéndola el Presidente discrecionalmente; pero en ambos casos se observará lo prescrito en el Capítulo de las discusiones. Agotada la discusión el Presidente interrogará: "¿SE CONSIDERA EL ASUNTO SUFICIENTEMENTE DISCUTIDO?". Si se resuelve por la afirmativa, se procederá desde luego a recoger la votación que corresponda. No habiendo discusión el Presidente dirá: "NO HABIENDO QUIEN HAGA USO DE LA PALABRA, SE PROCEDE A RECOGER LA VOTACIÓN NOMINAL", tratándose de ésta. Siendo asunto que deba resolverse en votación económica, dirá: "NO HABIENDO QUIEN HAGA USO DE LA PALABRA, EN VOTACIÓN ECONÓMICA SE CONSULTA SI SE APRUEBA; LOS CIUDADANOS DIPUTADOS QUE ESTÉN POR LA AFIRMATIVA, SÍRVANSE MANIFESTARLO PONIÉNDOSE DE PIE". A continuación hará la declaratoria que corresponda.

**Artículo 96.-** Las discusiones sólo pueden producirse por:

...VII.- Las Iniciativas de Leyes, Decretos o Acuerdos que previa dispensa de trámite se pongan a discusión desde luego.

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

... IV.- En la discusión de los Dictámenes con Minuta, votos particulares, proyectos de Leyes, Decretos o Acuerdos y demás asuntos, se observará lo siguiente: si constare de varios artículos, se pondrán a discusión en lo general y en lo particular; en ella podrán hablar cuatro Diputados en pro y cuatro en contra, por dos veces cada uno. Enseguida se preguntará si está suficientemente discutido. Si se decide que no lo está, se continuará bajo las mismas bases establecidas anteriormente, y se hará por segunda y última vez la pregunta indicada. Si aún se resolviere por la negativa, podrán hablar dos en pro y dos en contra por una sola vez, con lo que se tendrá el proyecto suficientemente discutido en sus dos aspectos. Si el proyecto sólo constare de menos de tres artículos, sólo se pondrá a discusión en lo general, sujetándose a las disposiciones antes mencionadas;

<sup>15</sup> **Constitución Política del Estado de Puebla**

**Artículo 64.-** Las iniciativas deben sujetarse a los trámites siguientes:

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

<sup>16</sup> **Constitución Política del Estado de Puebla**

**Artículo 140.-** La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere que el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado. El Congreso del Estado o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Si la iniciativa no cuenta con la votación, entonces se desecha y no podrá ser propuesta nuevamente durante el mismo periodo de sesiones [artículo 67 de la Constitución y 133 del Reglamento Interior]<sup>17</sup>.

Una vez aprobada la reforma, se enviará para la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos. El Congreso del Estado o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas [artículo 140 de la Constitución].

Si transcurre un mes a partir de la fecha en que se envió la iniciativa y los Ayuntamientos no contestan, entonces se entenderá que aprueban la adición o reforma [artículo 141 de la Constitución]<sup>18</sup>.

Satisfechos los pasos anteriores, la reforma o adición será enviada al Ejecutivo para su publicación en el en el Periódico Oficial del Estado [artículo 79, fracción III, de la Constitución]<sup>19</sup>.

Una vez precisada la forma en la cual se lleva a cabo el procedimiento legislativo para reformar la Constitución Política del Estado de Puebla, se debe acudir a las constancias de autos, en

---

<sup>17</sup> **Constitución Política del Estado de Puebla**

**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.

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

**Artículo 133.-** Cuando el Congreso discuta un proyecto de Ley, Decreto o Acuerdo, y no fuere aprobado, no podrá presentarse nuevamente en el mismo Periodo de Sesiones.

<sup>18</sup> **Constitución Política del Estado de Puebla**

**Artículo 141.-** Si transcurre un mes, a partir de la fecha en que se hubiere enviado el Proyecto de adiciones o reformas a los Ayuntamientos y éstos no contestaren, se entenderá que lo aprueban.

<sup>19</sup> **Constitución Política del Estado de Puebla**

**Artículo 79.-** Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

...III.- Promulgar y mandar publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y decretos del Congreso y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

las cuales obran las actuaciones llevadas a cabo por la Legislatura estatal en dicho procedimiento:

1.- El quince de octubre de dos mil ocho, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentó su iniciativa de reforma constitucional ante la Secretaría General de Congreso del Estado de Puebla, la cual fue turnada para su estudio a la Comisión de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales por acuerdo de dieciséis de octubre de dos mil ocho.

2.- El veintiocho de enero de dos mil nueve, el Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza presentó su iniciativa de reforma constitucional ante la Secretaría General de Congreso del Estado de Puebla, la cual fue turnada para su estudio a la Comisión de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales por acuerdo de veintinueve de enero de dos mil nueve.

3.- El cinco de febrero de dos mil nueve, el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentó su iniciativa de reforma constitucional ante la Secretaría General de Congreso del Estado de Puebla, la cual fue turnada para su estudio a la Comisión de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales por acuerdo de seis de febrero de dos mil nueve.

4.- El once de febrero de dos mil nueve, cuatro integrantes de la Comisión de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales presentaron una propuesta para modificar el artículo segundo transitorio del dictamen de reforma constitucional.

5.- En la misma fecha, la Comisión de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales aprobó el dictamen elaborado con motivo de las Iniciativas de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Acción Nacional, Nueva Alianza y Revolucionario Institucional. La diputada María Leonor Apolonia Popócatl Gutiérrez y el diputado Eduardo Rivera Pérez, vocales de dicha Comisión, votaron en contra y ésta última formuló un voto particular que se incorporó al dictamen.

6.- El doce de febrero de dos mil nueve, se dio cuenta en la sesión ordinaria pública del Congreso con el dictamen que presentó la Comisión de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales y, una vez que se le dio lectura, se sometió a discusión de la Asamblea. Hicieron uso de la palabra la Diputada Carolina O'Farrill Tapia, de Convergencia, el diputado José Manuel Benigno Pérez Vega, del Partido del Trabajo, los diputados Eduardo Rivera Pérez y María Leonor Apolonia Popócatl Gutiérrez del Partido Acción Nacional, los diputados Irma Ramos Galindo y Melitón Lozano Pérez, del Partido de la Revolución Democrática, el diputado Gabriel Gustavo Espinosa Vázquez, la diputada María del Rocío García Olmedo, del Partido Revolucionario Institucional. Una vez que no hubo más oradores que hicieran uso de la palabra se procedió a recoger la votación nominal, en lo general y particular, con un resultado de veintinueve votos a favor, once en contra y una abstención.

7.- Aprobado en sus términos el dictamen, en la misma sesión se ordenó enviar el decreto a los doscientos diecisiete ayuntamientos de la entidad federativa para su aprobación.

8.- El seis de abril de dos mil nueve, en sesión pública ordinaria del Congreso del Estado de Puebla se dio cuenta con la Declaratoria de aprobación por parte de los Ayuntamientos locales del Decreto de doce de febrero de dos mil nueve, y una vez que se le dio lectura se envió al Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

9.- El trece de abril de dos mil nueve, el Ejecutivo publicó en el Periódico Oficial del Estado la reforma constitucional impugnada.

Cabe recordar que el partido accionante combate esencialmente que en el seno de la Comisión de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales, se aprobó el dictamen correspondiente a la reforma constitucional en materia electoral para la entidad, sin que se tomaran en cuenta las iniciativas formuladas por los Grupos Parlamentarios de los Partidos Acción Nacional y Nueva Alianza, de manera tal que el texto del dictamen constituye una reproducción casi literal de la iniciativa presentada por el Partido Revolucionario Institucional, lo anterior, sin perjuicio de que el texto del propio dictamen señale que también se tomaron en cuenta dichas iniciativas, lo cual transgrede los principios de deliberación democrática.

Resulta infundado lo aducido por el Partido accionante.

En efecto, contrario a lo argumentado, de las constancias de autos se advierte que sí fueron tomadas en cuenta las iniciativas de reforma presentadas tanto por el Partido Acción Nacional como Nueva Alianza, puesto que, en un primer momento, fueron recibidas y turnadas –al día siguiente de su recepción, esto es, el

veintiocho de octubre de dos mil ocho y veintinueve de enero de dos mil nueve, respectivamente– a la Comisión de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales del Congreso local.

De igual forma, en un segundo momento, también fueron tomadas en cuenta las mencionadas iniciativas por parte de la Comisión dictaminadora, puesto que las mismas fueron discutidas al seno de la Comisión, como se advierte del propio dictamen, el cual, fue aprobado por mayoría de cinco votos –cuatro Diputados del Partido Revolucionario Institucional y uno del Partido de la Revolución Democrática–, en contra de los dos emitidos por los representantes del Partido Acción Nacional; incluso, es de resaltar que en el propio texto del Dictamen, se hizo constar el sentido del voto en contra de la propia fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional, en el cual se señala textualmente lo siguiente:

***“Finalmente, en el presente dictamen, se expresa el sentido del voto de los integrantes de la Comisión de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional: ‘Diputada María Leonor Apolonia Popócatl Gutiérrez, vocal de la Comisión, con fundamento en el artículo 62 del Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, los Diputados que integramos la Comisión de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, solicitamos se exprese el sentido de nuestro voto y las razones, del mismo, por lo que doy a conocer a todos ustedes que el sentido de nuestro voto será en contra por los siguientes motivos: Primero.- El artículo segundo transitorio de la presente reforma, violenta la reforma misma en el sentido de que no encontramos argumento jurídico para que no se aplique de manera inmediata en la elección próxima que tendremos en el año 2010; Segundo.- En el mismo artículo sexto transitorio de la Reforma Federal, nos marca que los Estados, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,***

*deberán adecuar su legislación aplicable y en esta Comisión el trabajo no se realizó de acuerdo a la legislación aplicable; Tercero.- El procedimiento legislativo que se siguió para llegar en estos momentos al Dictamen que se presentó hace tan solo algunos minutos, no respetó en ningún momento las iniciativas que se presentaron por otros Grupos Parlamentarios, pero además no tomó en cuenta los documentos que presentó Acción Nacional desde las primeras reuniones de trabajo en la Reforma que nos ocupa para fundamentar los plazos que teníamos para dar cumplimiento a la Reforma que nos obligaba, la Reforma Constitucional Federal; y Cuarto.- Mencionó también a los integrantes de esta Comisión en el sentido de nuestro voto, que quedan muchos temas pendientes que se trataron en otra de las reuniones de trabajo, concretamente la mañana de hoy que no fueron tomadas en cuenta para la elaboración del presente Dictamen, además de considerar que es una transcripción de la Iniciativa que presentó el Grupo Parlamentario del Revolucionario Institucional.”.*

Así, queda de manifiesto, que en el caso sí se llevo a cabo una deliberación al interior de la Comisión dictaminadora, por lo cual, no se excluyeron de facto las iniciativas presentadas, por los diferentes partidos políticos representados en el Congreso local, ni se dictaminaron de manera nominal las iniciativas, por lo que no se actualiza la violación aducida por el promovente de esta acción de inconstitucionalidad.

De igual forma, tampoco puede considerarse que con la emisión del Dictamen relativo se haya vulnerado precepto fundamental alguno, puesto que con posterioridad dicho instrumento se sometió a la consideración del Pleno Legislativo para su discusión y posterior aprobación tanto en lo general como en lo particular.

Efectivamente, en el caso, tampoco se puede considerar que durante el proceso legislativo que dio origen a la reforma impugnada se haya impedido la participación de las diferentes fuerzas políticas representadas en el Congreso del Estado de Puebla, puesto que, como puede observarse del acta de la versión estenográfica de la sesión plenaria ordinaria celebrada el doce de febrero de dos mil nueve –fojas 177 a 264 del cuaderno formado con las pruebas remitidas por el Congreso del Estado de Puebla–, los integrantes de las diversas fracciones partidistas representadas en la Legislatura estatal hicieron uso de su derecho a expresar lo que a su juicio correspondía con relación a las reformas constitucionales materia del Dictamen legislativo, procediendo posteriormente a emitir su voto.

Por otra parte, el argumento relativo a que en el caso no existió equidad en el tratamiento de las iniciativas presentadas para reformar la Constitución Estatal, debido a la diferencia temporal en su presentación y posterior dictamen, resulta igualmente infundado, puesto que el orden normativo local aplicable –Constitución, Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento interior– no prevén plazo alguno para la emisión del Dictamen por parte de la Comisión respectiva de las diferentes iniciativas de reforma; no obstante esto, no debe perderse de vista que, como ya se señaló, todas las iniciativas presentadas en el caso, fueron objeto del Dictamen legislativo cuya constitucionalidad controvierte el Partido Acción Nacional.

En la misma tesitura, el hecho de que las reformas constitucionales estatales hayan sido aprobadas con celeridad por parte del órgano legislativo, no implica violación alguna al texto constitucional, puesto que a pesar de esa circunstancia, se tiene

que todas las fuerzas política tuvieron participación expresando sus puntos de vista con relación a la citada reforma; además, en todo caso, ese aspecto quedaría superado al haberse aprobado el texto correspondiente tanto por el Pleno Legislativo, como por la mayoría de los Ayuntamientos de la entidad, al tratarse de una reforma a la Constitución estatal.

De acuerdo con lo expuesto, y ante lo infundado de los conceptos de invalidez hechos valer, lo procedente es reconocer la validez del procedimiento legislativo llevado a cabo por el Congreso del Estado de Puebla para reformar su Constitución local.

### **C. ANÁLISIS CONCRETO DE LOS DIVERSOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE PUEBLA CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.**

#### **I. IMPUGNACIÓN DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE PUEBLA.**

En este apartado se hacen valer los siguientes conceptos de invalidez:

- **Por el Partido Acción Nacional:**

El artículo Tercero Transitorio del Decreto impugnado es contrario al texto y al espíritu del artículo Sexto Transitorio del Decreto de reforma a la Constitución General de la República, publicado el trece de noviembre de dos mil siete, porque sin fundamento constitucional o legal alguno posterga la entrada en vigor de la reforma local hasta el año dos mil trece, no obstante las adecuaciones a las legislaciones locales debieron realizarse

dentro del término de un año improrrogable para efecto de que entrasen en vigor en ese mismo plazo, en términos de cualquiera de los supuestos establecidos en el referido artículo Sexto Transitorio, esto es, a partir del trece de noviembre de dos mil siete –fecha en que se publicó la reforma constitucional– o cuando terminase el proceso electoral local, pero en ambos casos los actos legislativos no sólo debieron ser materializados en los actos legislativos formales y materiales, sino también debieron entrar en vigor dentro del término impuesto por la Constitución General de la República.

Sobre este último punto, considera que la propia semántica de la Constitución Federal se refiere en forma expresa a la entrada en vigor de las adecuaciones a las legislaciones locales, y no sólo al acto legislativo de aprobación, motivo por el cual estima que la Legislatura del Estado de Puebla, al postergar la entrada en vigor de los principios básicos en materia electoral establecidos en la Constitución Federal, violó el principio de legalidad. Como precedente de un asunto en el cual algunas legislaturas locales pospusieron la adecuación y entrada en vigor de las leyes reglamentarias que dotarían de certeza y validez a la reforma constitucional aprobada, cita en su apoyo la acción de inconstitucionalidad 36/2006, así como el criterio de la tesis de jurisprudencia P./J. 72/2008, de rubro *“SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES NO HAYAN CREADO ANTES DEL 12 DE SEPTIEMBRE DE 2006 LAS LEYES, INSTITUCIONES Y ÓRGANOS PARA LA APLICACIÓN DEL DECRETO DE REFORMA AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE DICIEMBRE DE 2005, CONFIGURA UNA*

*VIOLACIÓN CONSTITUCIONAL POR ACTUALIZARSE UNA  
OMISIÓN LEGISLATIVA.”*

También considera que postergar el inicio de la vigencia de la reforma a la Constitución local hasta el año dos mil trece constituye un fraude a la ley, y califica el precepto impugnado como una simulación jurídica a las obligaciones impuestas por el pacto federal, en particular de los artículos 40 y 115 de la Constitución Federal.

Señala que el Congreso de la Unión, al aprobar la reforma constitucional, no distinguió entre modificación de constituciones y leyes locales y entrada en vigor de dichas adecuaciones legislativas, por lo que una implica a la otra, resultado inconstitucional prorrogar la entrada en vigor de las reformas a través de una disposición transitoria.

• **Por el Partido Político Convergencia:**

El artículo “Segundo Transitorio” del Decreto por el que se reforma la Constitución Política del Estado de Puebla es inconstitucional al determinar que la uniformidad de la jornada electoral tendrá lugar el primer domingo de julio del año dos mil trece, porque no existe fundamento alguno que le otorgue al Congreso del Estado de Puebla la facultad de posponer el cumplimiento del artículo Sexto Transitorio del Decreto constitucional de reforma publicado el trece de noviembre de dos mil siete.

El referido artículo “Segundo Transitorio” es contrario a los artículos 40 y 41 de la Constitución General de la República, porque el Congreso del Estado, al expedir una norma que

pretende ir más allá de lo preceptuado en la Constitución Federal, incurre en una actividad que resulta contraria con el pacto federal.

El citado artículo “Segundo Transitorio” viola el artículo 116, fracción IV, inciso a) de la Constitución General de la República, porque pretende retrasar la aplicación de la Constitución del Estado de Puebla, que ha sido reformada en atención a lo dispuesto por la Constitución Federal. En este sentido señala que el espíritu del Constituyente permanente en dicho precepto constitucional es el de homogeneizar las fechas de las elecciones locales de todas las entidades federativas con las elecciones federales.

Previamente a cualquier cuestión, es de señalar que el Partido Convergencia aduce expresamente que solicita la declaración de invalidez del artículo “Segundo Transitorio” del Decreto de reformas a la Constitución Política del Estado de Puebla, cuya invalidez se demanda en esta vía, el cual señala:

***“SEGUNDO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.”***

Sin embargo, del análisis integral del concepto de invalidez hecho valer por el partido político accionante, se advierte que sus argumentos se orientan a impugnar el inicio de la vigencia de la reforma de mérito, en cuanto a que la uniformidad en la celebración de la jornada electoral en la entidad se posterga hasta el primer domingo de julio de dos mil trece; en este sentido, es indudable que es el “artículo Tercero Transitorio” del Decreto de reformas a la Constitución del Estado de Puebla el precepto que combate, por lo que, de conformidad, con el primer párrafo del

artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>20</sup>, se está en el supuesto de corregir la cita del precepto combatido por dicho instituto político, para tener por impugnado, el artículo Tercero Transitorio del Decreto cuya invalidez se demanda en esta acción de inconstitucionalidad.

En este orden, a fin de analizar los conceptos de invalidez hechos valer por los partidos políticos Acción Nacional y Convergencia, es necesario tener en cuenta lo siguiente:

El artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, establece:

**“ARTÍCULO 116.**

**...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 electoral, no estarán obligados por esta disposición.”.**

Conforme a lo anterior, los Estados tienen la obligación de fijar como fecha para la jornada comicial el primer domingo de julio del año de la elección, con la única salvedad de aquellas entidades federativas en las que la jornada electoral tenga lugar el

---

<sup>20</sup> Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

mismo año que la federal y no coincidan en la misma fecha que ésta.

En el presente caso, la próxima jornada electoral en el Estado de Puebla tiene lugar en el año dos mil diez, como se advierte del informe rendido por el Instituto Electoral local que obra a fojas 311 del expediente, mientras que los comicios federales se realizarán en el año dos mil nueve, por lo que le es aplicable la obligación establecida en la Norma Fundamental, en cuanto debe señalarse como fecha de la jornada electoral el primer domingo de julio del año que corresponda.

Asimismo, se advierte que con motivo de la reforma a la Constitución Política del Estado, cuya invalidez se demanda en esta vía, el Constituyente Permanente Local estableció en el artículo 3, segundo párrafo<sup>21</sup>, y fracción II, párrafo quinto<sup>22</sup>, entre otros aspectos, que la jornada electoral para renovar Gobernador, Diputados e integrantes de los Ayuntamientos locales, se realizarán el primer domingo de julio del año que corresponda; así como que el proceso electoral iniciará en la segunda semana de noviembre del año anterior a la elección (estos numerales no

---

<sup>21</sup> Artículo 3.- ... La renovación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y de los Ayuntamientos se realizará por medio de elecciones libres, auténticas y periódicas de conformidad con la Ley Electoral respectiva, 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 y directo. La jornada comicial tendrá lugar el primer domingo de julio del año que corresponda.

<sup>22</sup> ...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 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.

...

fueron combatidos en esta acción de inconstitucionalidad acumulada).

Ahora bien, el artículo Tercero Transitorio del Decreto impugnado dispone:

***“TERCERO.- Atendiendo a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo sexto transitorio del Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicando en el Diario Oficial de la Federación con fecha trece de noviembre de dos mil siete, y aunado a que el proceso electoral en la Entidad concluyó el día doce de agosto de dos mil ocho, la uniformidad de la jornada electoral prevista por el segundo párrafo del artículo tercero y párrafo quinto de la fracción II del mismo precepto de la presente reforma constitucional, tendrá lugar el primer domingo de julio del año dos mil trece.”***

Como se aprecia, el Constituyente Permanente Estatal establece que la uniformidad de la jornada electoral, que debe llevarse a cabo el primer domingo de julio del año correspondiente a la elección de Gobernador, Diputados o Ayuntamientos locales, será hasta el primer domingo de julio de dos mil trece. Es decir, aun cuando se reformó la Constitución local para establecer que las elecciones en el Estado se celebrarán el primer domingo de julio del año que corresponda, establece una excepción a esa disposición, lo que resulta inconstitucional, pues, como se ha señalado, el Estado de Puebla se encuentra en el supuesto de obligación de establecer la jornada electoral el primer domingo de julio del año correspondiente, sin que pueda admitirse que la entidad federativa pueda establecer una excepción, ni siquiera por única ocasión, ante la existencia del referido mandato constitucional que, como tal, está obligada a cumplir, realizando,

en su caso, los ajustes legales necesarios para ello, sin que pueda admitirse que el pleno respeto al mandato constitucional deba estar sujeto a los calendarios electorales locales, sino a la inversa, por lo que debe declararse la invalidez del artículo tercero transitorio impugnado.

Por consiguiente, es innecesario analizar los restantes argumentos de invalidez esgrimidos en contra del artículo Tercero transitorio del Decreto impugnado, pues en nada variaría la conclusión a la que se ha arribado acerca de su inconstitucionalidad y, por tanto, su invalidez total.

Apoya lo anterior, la tesis P./J. 37/2004, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página ochocientos sesenta y tres, de rubro: *“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.”*.

## **II. IMPUGNACIÓN DEL ARTÍCULO 3, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA.**

El Partido de la Revolución Democrática aduce en sus conceptos de invalidez que el artículo 3, segundo párrafo de la Constitución del Estado de Puebla es inexacto porque el voto no es la única forma de expresar la voluntad popular, contraviniendo lo establecido en los artículos 1, 3, 28, 39, 40, 41, fracción V y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que lo expresado en el artículo tercero constitucional señala que la educación impartida por el Estado desarrollará armónicamente todas las facultades del ser humano, asimismo

será democrático. Lo anterior constituyen las etapas que se van creando y forjando para crear una verdadera democracia y una eficaz expresión de voluntad popular, partiendo de que el constituyente, en el artículo 39 constitucional señala que la soberanía reside en el pueblo y se instituye para beneficio de éste. Para arribar a esta conclusión, existió una diferencia entre la participación de todos los ciudadanos en la formación de la voluntad del Estado y la especie de gobierno y dominación.

Que si por una parte, tanto mayores y menores de edad, varones y mujeres, nacionales y extranjeros, están sometidos a la voluntad y al poder del Estado, por la otra, no son todos sin excepción los que participan en la confección de esa voluntad y de ese poder, sino tan solo aquellos que gozan de capacidad cívica y que constituyen una minoría dentro de la población total sometida al poder del Estado, siendo este el problema de la restricción al sufragio.

Que lo anterior no significa que quienes no se encuentran en ese supuesto de tener la capacidad cívica no sean participantes en el desarrollo de la vida democrática y en la participación de la voluntad popular.

A efecto de analizar los anteriores argumentos de invalidez, es necesario reproducir el texto del precepto cuya invalidez se demanda, resaltando al efecto, la porción normativa que el partido político accionante considera es contraria a la Constitución Federal:

***“Artículo 3.- El pueblo ejerce su soberanía por medio por 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 de conformidad con la Ley Electoral respectiva, 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 y directo. La jornada comicial tendrá lugar el primer domingo de julio del año que corresponda.”.*

Del anterior numeral se advierte, en lo que al caso interesa, que en el Estado de Puebla la renovación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y de los Ayuntamientos se realizará por medio de elecciones libres, auténticas y periódicas de conformidad con la Ley Electoral respectiva, con la participación corresponsable de los ciudadanos y de los partidos políticos. Asimismo, se prevé que el único instrumento de expresión de la voluntad popular es el voto universal, libre, secreto y directo.

Como puede apreciarse, la impugnación que realiza el Partido de la Revolución Democrática del anterior numeral consiste propiamente en que considera “inexacta” la referencia de que el voto universal, libre, secreto y directo es el único instrumento de expresión de la voluntad popular, por lo que estima que con ello se transgreden los artículos 3º, 39, 40, 41 y 116 de la Constitución Federal, que en la parte relativa prevén:

*“Artículo 3o.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.*

*La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.*

*I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;*

*II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.*

*Además:*

*a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;*

*Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.*

*Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

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

***La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:***

***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;”.***

De acuerdo con los preceptos fundamentales acabados de reproducir, se tiene que en nuestro país todo individuo tiene derecho a recibir educación básica obligatoria por parte del por parte del Estado, la cual entre otras cuestiones tenderá a desarrollar armónicamente el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; de igual forma se mantendrá ajena a cualquier creencia religiosa; asimismo, será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento de las condiciones materiales de vida del pueblo –aspectos

económico, social y cultural— como parte sustantiva del sistema democrático (artículo 3°).

De igual forma, se advierte que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste; asimismo, que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (artículo 39).

Que nuestra Nación adopta como forma de gobierno la República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (artículo 40).

También se establece que la soberanía nacional se ejerce por medio de los poderes de la Unión en el caso de la competencia de éstos y por los de los Estados, conforme a su régimen interior en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (artículo 41).

De igual manera, se establece que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo federales se llevará a cabo mediante elecciones libres, auténticas y periódicas (artículo 41).

Finalmente, se prevé que 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;

asimismo, que en las entidades federativas las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realizarán mediante sufragio universal, libre, secreto y directo (artículo 116).

Como puede verse, la Constitución Federal instituye para el régimen político-interno de la nación mexicana el sistema de democracia representativa, el cual no sólo se entiende como tal, si no como un sistema de vida, en este sentido, a fin de hacerlo vigente instituyó como mecanismo para conformar el poder público, a través del cual ejerce esa forma de gobierno, ya sea en las entidades federativas o a nivel federal, el voto universal, libre, secreto y directo.

Así, se reconoce a nivel constitucional al voto como el medio a través del cual la soberanía popular expresa su voluntad **para integrar al poder público**; sin embargo, el ejercicio de esa prerrogativa y obligación conferida a quienes cuenten con la calidad de ciudadano mexicano, tal y como lo establecen los artículos 34, 35, fracción I y 36, fracción III de la propia Constitución Federal<sup>23</sup>, no es el único mecanismo a través del cual puede expresarse la voluntad popular, ya que reducir la ciudadanía al solo hecho de sufragar, es dejarla totalmente inoperante o eficaz. Esto, en razón de que incluso la propia Constitución Federal confiere, no sólo a los ciudadanos

---

<sup>23</sup> Artículo 34.- Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I.- Haber cumplido 18 años, y  
II.- Tener un modo honesto de vivir.

Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares;

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

III.- Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

mexicanos, sino también a cualquier individuo una serie de garantías a través de las cuales pudiera manifestarse la voluntad popular.

En efecto, la Norma Fundamental bajo las modalidades que ella misma establece, reconoce a todos los individuos, en su artículo 6° el derecho fundamental de libre expresión de las ideas; en su artículo 7° la libertad de escribir y publicar textos sobre cualquier materia; en tanto que en el artículo 9°, se reconoce la garantía de libre asociación –la cual se encuentra limitada en su ejercicio cuando se trate de asuntos políticos del país, así como a las reuniones armadas–.

De igual forma, la propia Constitución del Estado de Puebla, en sus artículos 20, fracciones I y III<sup>24</sup>, 68<sup>25</sup>, 79, fracciones XXXIV

---

<sup>24</sup> Artículo 20.- Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado:

I.- Votar en las elecciones populares y participar en los procesos de plebiscito, referéndum e iniciativa popular en los términos que establezca esta Constitución y la ley de la materia;  
...III.- Reunirse pacíficamente para tratar y discutir los asuntos políticos del Estado o de los Municipios de éste; y

<sup>25</sup> Artículo 68.- Las leyes trascendentales para el orden público o interés social que apruebe el Congreso del Estado, con excepción de las reformas o adiciones a esta Constitución, las de carácter contributivo o fiscal, las leyes orgánicas de los Poderes del Estado, así como las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrán ser sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, en términos de la ley aplicable, bajo los siguientes supuestos:

I.- Que lo solicite ante el Instituto Electoral del Estado un número que represente cuando menos el quince por ciento de los ciudadanos poblanos, debidamente identificados, inscritos en el Registro Federal de Electores correspondiente al Estado, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de su publicación, o

II.- Que lo solicite el Titular del Poder Ejecutivo ante el Instituto Electoral del Estado.

Las leyes sometidas a referéndum sólo podrán ser derogadas si en el proceso respectivo participa cuando menos el cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Federal de Electores correspondiente al Estado, y de éstos, más del cincuenta por ciento emita su voto en contra.

El inicio del proceso de referéndum, así declarado por el Instituto Electoral del Estado en el período de treinta días a que hace mención la fracción I de este artículo, tendrá efectos suspensivos, salvo los casos de urgencia, determinada por el Titular del Ejecutivo o por el Congreso del Estado.

Las leyes en materia electoral no podrán ser sometidas a referéndum durante los ocho meses anteriores al inicio del proceso electoral, ni durante el desarrollo de éste.

El Instituto Electoral del Estado realizará el cómputo de los votos y remitirá la resolución correspondiente al Titular del Poder Ejecutivo, para su publicación en el Periódico Oficial del Estado. Una vez que la mencionada resolución quede firme, si es derogatoria, será notificada al Congreso del Estado para que en un plazo no mayor a sesenta días hábiles, emita el decreto correspondiente.

y XXXV<sup>26</sup>, así como el 106, fracción IV<sup>27</sup>, reconocen como mecanismos de participación popular al plebiscito, al referéndum, a la iniciativa popular, a la reunión pacífica de los ciudadanos poblanos para tratar y discutir asuntos políticos de la entidad y a la solicitud de suspensión o revocación del mandato de alguno de los miembros de los Ayuntamientos; a través de los cuales, también puede expresarse la voluntad popular.

Bajo estas premisas, es dable concluir que en materia electoral el voto universal, libre, secreto y directo sí constituye el único mecanismo de expresión de la voluntad popular, puesto que este tiene como objeto lograr la integración de los titulares del poder público, puesto que así está expresamente reconocido por la Constitución Federal.

Así, contrariamente a lo aducido por el Partido de la Revolución Democrática, el hecho que el artículo 3, segundo párrafo y fracción II, inciso g), de la Constitución del Estado de Puebla prevea que el único instrumento de expresión de la voluntad popular es el voto universal, libre, secreto y directo, en modo alguno se contrapone con el texto de la Constitución Federal, puesto que, de una interpretación integral de dicho precepto y además conforme con los preceptos constitucionales que han quedado señalados en este considerando, debe

<sup>26</sup> Artículo 79.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

...XXXIV.- Solicitar al Instituto Electoral del Estado someta a referéndum las leyes que apruebe el Congreso del Estado consideradas particularmente trascendentales para el orden público o el interés social del Estado, en los términos que establezca esta Constitución y la Ley de la materia;  
XXXV.- Solicitar al Instituto Electoral del Estado someta a plebiscito, en los términos que disponga la ley respectiva, propuestas de actos o decisiones de su gobierno, considerados como trascendentales para el orden público o el interés social del Estado;

<sup>27</sup> Artículo 106.- La Ley Orgánica Municipal, además de reglamentar las disposiciones de esta Constitución relativas a los Municipios, establecerá:

...IV.- Las causas de suspensión de los Ayuntamientos y de revocación o suspensión del mandato de alguno de los miembros de éstos, así como el procedimiento para que los afectados sean oídos y tengan la oportunidad de rendir pruebas y alegar lo que estimen a su derecho, antes de que el Congreso suspenda o revoque el mandato.

entenderse que la acepción **“único”** que se contiene en la porción normativa cuya invalidez se demanda, debe entenderse, atendiendo al conjunto de sus componentes y a su interrelación dentro del sistema en el que está comprendida, enmarcada en la materia electoral, puesto que está dirigido a la renovación de los titulares de los poderes públicos estatales reconocidos en la Constitución Federal, esto es, que en dicha materia, efectivamente, el voto es el único y exclusivo instrumento de expresión de la voluntad popular para la designación de quienes fungirán como titulares de los órganos de poder públicos.

Así, debe señalarse que la mencionada acepción contenida en el precepto cuya invalidez se demanda –**“único”**–, no está dirigida a otros mecanismos jurídico-constitucionales que igualmente tengan como finalidad la expresión de la voluntad popular, sino exclusivamente al ámbito electoral.

Como consecuencia de lo anterior, no se desconoce la existencia ni se limita la eficacia de algún otro instrumento a través del cual pueda expresarse la voluntad popular, sino únicamente se reconoce que a nivel constitucional y en términos de la interpretación conforme antes señalada, **para efectos electorales** el voto universal, libre, secreto y directo es el único instrumento de expresión de la voluntad popular. Lo anterior se estima así, en la medida que, como ya se expresó, reducir la voluntad popular a la sola emisión del sufragio en un proceso electoral determinado, devendría en hacer nugatoria la participación del pueblo en la vida política nacional.

De conformidad con lo expuesto, lo procedente es reconocer la validez del artículo 3, segundo párrafo y fracción II, inciso g), de

la Constitución del Estado de Puebla, en términos de la interpretación conforme que ha quedado expuesta en este considerando.

**III. IMPUGNACIÓN DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA.**

El Partido de la Revolución Democrática, con relación al precepto señalado, expresó, en síntesis, el siguiente concepto de invalidez:

Que transgrede las facultades y atribuciones de cada órgano e integrante del Instituto Electoral Estatal que tienen asignadas, puesto que señala expresamente que serán parte integrante del Consejo General del Instituto Electoral de Puebla el Vocal Estatal del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, lo que viola la estructura funcional de cada órgano que conforman el Instituto electoral en el Estado.

Que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral tiene sus funciones establecidas y cuenta con órganos de diferentes atribuciones y competencias cumpliendo una tarea específica.

Que en el artículo 41, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece la conformación y estructuración del Consejo General del Instituto Federal Electoral. En la reforma impugnada, el vocal ejecutivo del Registro Federal de Electorales es un órgano técnico y las tareas e informes que le competen pueden ser puestos a disposición del Consejo General, pero sin mezclar las actividades y competencia de los órganos del Instituto Estatal Electoral, como son las de dirección del Consejo

General, y las tareas técnicas, como lo son las del Vocal Ejecutivo. Puesto que esto altera las competencias y atribuciones de cada órgano miembro del Instituto Electoral de Puebla.

Que a su vez, el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el ejercicio de la función electoral por parte de las autoridades electorales debe regirse por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad.

Que no existen en el artículo combatido la certeza y objetividad en las atribuciones y competencias que deben estar determinadas en las tareas de los integrantes del Instituto Electoral de Puebla, porque la naturaleza, competencia y funciones del Consejo General son diferentes a los del Vocal Ejecutivo del Registro Federal de Electores.

A efecto de analizar los anteriores argumentos, conviene reproducir el texto del numeral combatido:

***“Artículo 3.- El pueblo ejerce su soberanía por medio por 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 de conformidad con la Ley Electoral respectiva, 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 y directo. 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. El Instituto Electoral del Estado podrá, mediante convenio con los Ayuntamientos que así lo soliciten, coadyuvar en la elección de las autoridades municipales auxiliares, en términos de la legislación aplicable.*

*...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.*

*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, el que contará, en caso de empate, con voto de calidad;*

*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 General del Instituto, quien es también el Secretario del Consejo General, con derecho a voz y sin voto;*

*f) El Director General del Instituto, con derecho a voz y sin voto;*  
*y*

**g) El Vocal Estatal del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, con derecho a voz y sin voto, quien puede asistir a las sesiones del Consejo General con el único**

**propósito de rendir informe sobre los trabajos realizados por el Órgano a su cargo, previa su convocatoria por el Consejero Presidente del Consejo General,**

***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 Electores 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, y su encargo será por un periodo de seis años, pudiendo ser ratificados. 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 General no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos 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 General y el Director General del Instituto serán nombrados 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.”.*

Este numeral prevé, en términos generales, la instauración del Instituto Electoral del Estado como el organismo público de carácter permanente, autónomo e independiente al que se le encomienda la función estatal de organizar los procesos electorales, sus atribuciones, así como la forma y mecanismos para su integración. En este punto, resalta, para lo que al caso interesa, que el órgano superior de dirección de dicho Instituto lo será el Consejo General, el cual se integra, entre otros, por el Vocal Estatal del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, con derecho a voz y sin voto, quien puede asistir a las sesiones del Consejo General con el único propósito de rendir informe sobre los trabajos realizados por el Órgano a su cargo, previa su convocatoria por el Consejero Presidente del Consejo General.

Ahora, tomando en cuenta que el partido político promovente aduce vulneración a la fracción V del artículo 41 de la

Constitución Federal, es de señalarse que toda vez que dicho numeral prevé diversos aspectos relacionados con el Instituto Federal Electoral, los cuales no resultan aplicables a los lineamientos que rigen a los Institutos Electorales estatales, es que resulta inatendible tal argumentación, motivo por el cual el análisis del concepto de invalidez hecho valer se realizará a la luz del artículo 116, fracción IV, inciso b), de la propia Constitución Federal que el promovente estima infringido.

Dicho numeral señala:

***“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;***

***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;”.***

Como se ve, este numeral fundamental prevé que en el ámbito estatal se deberán instituir autoridades electorales que tengan a su cargo la organización de las elecciones, en cuyo

ejercicio sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad; asimismo, que gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Así, el artículo 116 de la Constitución Federal no establece lineamiento alguno para que los Estados regulen la forma de integración de los Institutos Electorales Estatales, por lo que los Congresos Locales tienen amplio margen de configuración legislativa a este respecto, siempre y cuando garanticen que, en el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad y que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones –fracción IV, incisos b) y c), del citado precepto constitucional–.

A propósito de los principios rectores de certeza y objetividad que se estiman transgredidos por el numeral impugnado, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el siguiente criterio:

***“FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia***

*electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.”.*

Ahora, a efecto de determinar si la intervención del Vocal Estatal del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, en el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla es violatorio de los principios rectores señalados, se estima necesario, a manera de referencia, acudir al texto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a fin de establecer cuáles son las atribuciones de ese funcionario federal.

**“Artículo 108**

**1. Los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son:**

**...c) La Junta General Ejecutiva;**

**Artículo 121**

**1. La Junta General Ejecutiva del Instituto será presidida por el presidente del Consejo y se integrará con el secretario ejecutivo y con los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración.**

**Artículo 128**

**1. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tiene las siguientes atribuciones:**

- a) Formar el Catálogo General de Electores;**
- b) Aplicar, en los términos del artículo 177 de este Código, la técnica censal total en el territorio del país para formar el Catálogo General de Electores;**
- c) Aplicar la técnica censal en forma parcial en el ámbito territorial que determine la Junta General Ejecutiva;**
- d) Formar el Padrón Electoral;**
- e) Expedir la credencial para votar según lo dispuesto en el Título Primero del Libro Cuarto de este Código;**
- f) Revisar y actualizar anualmente el Padrón Electoral conforme al procedimiento establecido en el Capítulo Tercero del Título Primero del Libro Cuarto de este Código;**
- g) Establecer con las autoridades federales, estatales y municipales la coordinación necesaria, a fin de obtener la información sobre fallecimientos de los ciudadanos, o sobre pérdida, suspensión u obtención de la ciudadanía;**
- h) Proporcionar a los órganos competentes del Instituto y a los partidos políticos nacionales, las listas nominales de electores en los términos de este Código;**
- i) Formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales**

*uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales;*

*j) Mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, municipio y sección electoral;*

*k) Asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, estatales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por este Código;*

*l) Llevar los libros de registro y asistencia de los representantes de los partidos políticos a las comisiones de vigilancia;*

*m) Solicitar a las comisiones de vigilancia los estudios y el desahogo de las consultas sobre los asuntos que estime conveniente dentro de la esfera de su competencia;*

*n) Acordar con el secretario ejecutivo del Instituto los asuntos de su competencia;*

*o) Asistir a las sesiones de la Comisión del Registro Federal de Electores sólo con derecho de voz; y*

*p) Las demás que le confiera este Código.*

*2. Para coadyuvar en los trabajos relativos al Padrón Electoral se integrará la Comisión Nacional de Vigilancia, que presidirá el director ejecutivo del Registro Federal de Electores, con la participación de los partidos políticos nacionales.*

#### **Artículo 134**

*1. En cada una de las entidades federativas el Instituto contará con una delegación integrada por:*

*a) La Junta Local Ejecutiva;*

#### **Artículo 135**

*1. Las juntas locales ejecutivas son órganos permanentes que se integran por: el vocal ejecutivo y los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el vocal secretario.*

#### **Artículo 137**

*1. Son atribuciones de los vocales ejecutivos, dentro del ámbito de su competencia, las siguientes:*

- a) Presidir la Junta Local Ejecutiva y, durante el proceso electoral, el Consejo Local;*
  - b) Coordinar los trabajos de los vocales de la Junta y distribuir entre ellas los asuntos de su competencia;*
  - c) Someter a la aprobación del Consejo Local los asuntos de su competencia;*
  - d) Cumplir los programas relativos al Registro Federal de Electores;*
  - e) Ordenar al vocal secretario que expida las certificaciones que le soliciten los partidos políticos;*
  - f) Proveer a las Juntas Distritales ejecutivas y a los consejos distritales los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;*
  - g) Llevar la estadística de las elecciones federales;*
  - h) Ejecutar los programas de capacitación electoral y educación cívica; e*
  - i) Las demás que les señale este Código.*
- 2. Para coadyuvar en los trabajos relativos al Padrón Electoral en cada entidad federativa se integrará una Comisión Local de Vigilancia.”**

De acuerdo con los anteriores preceptos legales, se tiene que uno de los órganos centrales del Instituto Federal Electoral lo es la Junta General Ejecutiva; que dicha Junta está integrada, entre otros funcionarios, por el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, el cual tiene entre sus atribuciones la de supervisar el cumplimiento de los programas relativos a dicho Registro, tales como la conformación del Catálogo General de Electores y del Padrón Electoral; que en cada una de las entidades federativas el Instituto Federal Electoral contará con delegaciones, las cuales se integrarán por la Junta Local Ejecutiva, la cual, a su vez está conformada por el **Vocal del Registro Federal de Electores**, quien tiene la obligación de cumplir con las diversas atribuciones que la ley le otorga a dicho Registro.

Así, podemos concluir que el Vocal del Registro Federal de Electores en cada entidad federativa es un órgano dependiente directamente del Instituto Federal Electoral –autoridad electoral federal–, que tiene a su cargo cumplir con los programas que el propio ordenamiento electoral federal le instituye.

Bajo estas premisas es de señalar que este Tribunal Pleno estima que, acorde con la redacción del precepto impugnado y al sistema en el cual está inmiscuido, no se violentan los principios rectores de certeza y objetividad en la materia electoral, tal como lo aduce el Partido de la Revolución Democrática.

En efecto, de una interpretación conforme a la Constitución Federal, se tiene que el hecho de que el precepto impugnado prevea que el Vocal del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral en el Estado de Puebla integrará el Consejo General del Instituto Electoral de la entidad no transgrede dichos principios rectores, puesto que su participación en dicho órgano electoral estatal guarda características especiales, a saber:

En primer término, es de señalar que únicamente participa con voz y sin voto en el órgano superior de dirección del Instituto local, puesto que únicamente lo hace con fines informativos a cerca de sus actividades en la entidad, relativas al registro de electores y a la conformación del padrón electoral, sin que en modo alguno su intervención sea para intervenir en las diversas tomas de decisiones que adopta el órgano electoral.

Igualmente, su asistencia a las sesiones del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, es voluntaria

y no de carácter obligatorio, puesto que, por un lado, debe darse la circunstancia de que sea convocado por el Presidente del Instituto Electoral local y, por otro, que dicho Vocal decida asistir a informar sobre los trabajos realizados por el Órgano a su cargo.

En adición a lo anterior, debe resaltarse que por virtud del carácter potestativo de su asistencia a las sesiones del Instituto Electoral local, no puede considerarse que el Vocal del Registro Federal de Electores integre de manera permanente al Consejo General de la autoridad electoral local sino que únicamente formará parte de éste cuando acude a informar sobre las actividades inherentes a su función en la entidad federativa.

Lo anterior se considera así, puesto que, no hay que perder de vista que el informe a que se refiere el precepto combatido en este apartado –y que es a lo que se limita la participación del Vocal Estatal del Registro Federal de Electores en el órgano electoral del Estado de Puebla– se da en un ámbito de colaboración entre autoridades electorales para la integración del registro de electores y de integración del padrón electoral.

Así, bajo esta interpretación conforme, es que resulta infundado el concepto de invalidez a estudio y como consecuencia de ello, se impone reconocer la validez del artículo del artículo 3, fracción II, inciso g), de la Constitución del Estado de Puebla.

**IV. IMPUGNACIÓN DEL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN III,  
PRIMER PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE  
PUEBLA.**

Finalmente, el Partido de la Revolución Democrática aduce en sus conceptos de invalidez que el artículo 4, fracción III, primer párrafo de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla, contraviene los artículos 41, fracción V, y 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, en cuanto a los principios rectores de certeza y objetividad, ya que existe un exceso de atribuciones que se le pretende dar a la autoridad electoral local, puesto que se deja a la legislación secundaria –la cual aún no se ha emitido– determinar las bases que se seguirán en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, el Instituto Federal Electoral y el Instituto Electoral del Estado de Puebla vinculando de manera obligatoria al primero en esta materia.

El precepto cuya inconstitucionalidad se solicita es del siguiente tenor, resaltando al efecto la porción normativa impugnada:

***“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, la duración de las campañas no podrá exceder de noventa días para la elección de Gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan Diputados o Ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales.*

*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 otorgamientos (sic) de financiamiento público se estará a las siguientes reglas:*

*a) El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades 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 restante 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) Los partidos políticos recibirán anualmente y en forma igualitaria la cantidad que se obtenga de calcular un quince por ciento adicional sobre el monto total del financiamiento público obtenido a que se refiere el inciso a) de este artículo.*

*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 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 fianzas (sic) 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.*

*La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos, los órganos*

*autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipales o cualquier otro ente público deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. 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.”.*

El numeral anterior prevé, en términos generales, el régimen al que se encuentran sujetos los partidos políticos con registro nacional o estatal en el Estado de Puebla, destacando en lo que a este asunto interesa, que se deja a la legislación secundaria en la materia el instituir las bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales del Estado en materia de fiscalización de las fianzas de los partidos políticos, en los términos que señala la Constitución Federal y las Leyes en la materia.

Ahora, como ya quedó establecido en esta ejecutoria, la presunta violación que aduce el partido político accionante a la fracción V del artículo 41 de la Constitución Federal no será analizada, puesto que dicho numeral está reservado al ámbito federal, por lo que el presente concepto de invalidez será analizado únicamente a la luz de la presunta transgresión del artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, numeral que prevé lo siguiente:

***“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;”.***

Como se señaló en el apartado anterior, el precepto acabado de reproducir insta los principios rectores que rigen a la materia electoral en el ámbito estatal, entre los que se ubican el de certeza y objetividad, cuyo alcance e interpretación ya también quedó establecido.

En este orden, es dable señalar que el precepto cuya invalidez se solicita, al reservar a la legislación secundaria local el establecimiento de las bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y la autoridad electoral local para la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en modo alguno contraviene los principios de certeza y objetividad.

En efecto, en primer término, es preciso señalar que el inciso k) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal –el cual fue reproducido casi en su literalidad por el Constituyente Permanente del Estado de Puebla en el numeral que se analiza–, prevé que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

***“...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;”.***

Como se ve, este precepto fundamental deja a las entidades federativas en la posibilidad de que en ejercicio de su autodeterminación legislativa, instituyan las bases a que se refiere, ya sea en sus constituciones o en sus leyes ordinarias.

En este orden, es dable señalar que el hecho de que en el numeral combatido no se hayan desarrollado tales bases, sino que únicamente contenga el reconocimiento a nivel constitucional local de la instauración de las bases obligatorias que para la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos deberán llevar a cabo las autoridades electorales federal y local, no lo hace inconstitucional por violación a los principios rectores señalados; por el contrario, brinda la seguridad de que en la ley secundaria se establecerán dichas bases, con lo cual, en principio evitará conflictos en la forma de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos.

Además, cabe recordar que como se señaló en el primer apartado que se analizó en este considerando, en el Estado de Puebla, a la fecha de emisión de la presente ejecutoria está transcurriendo el plazo constitucional para que esa entidad federativa realice las adecuaciones a su legislación para hacerla acorde con el actual Texto Fundamental, por lo cual, será, en su

caso, materia de escrutinio constitucional la normatividad secundaria que en su momento se emita.

En este sentido, lo procedente es reconocer la validez del artículo 4, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Puebla.

**SEXTO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional, por lo que se establece que las declaratorias de invalidez decretadas en esta ejecutoria surtirán plenos efectos a partir de que la presente resolución sea notificada al Poder Legislativo del Estado de Puebla.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

**SEGUNDO.-** Se reconoce la validez del Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Puebla, publicado el trece de abril de dos mil nueve en el Periódico Oficial de la entidad, en cuanto hace al procedimiento legislativo del que deriva.

**TERCERO.-** Se reconoce la validez del artículo 3, párrafo segundo y fracción II, inciso g), de la de la Constitución Política

del Estado de Puebla, al tenor de las interpretaciones conformes realizadas en el considerando Quinto de este fallo.

**CUARTO.-** Se reconoce la validez del artículo 4, fracción III párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Puebla.

**QUINTO.-** Se declara la invalidez del artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Puebla, publicado el trece de abril de dos mil nueve en el Periódico Oficial de la entidad, la que surtirá plenos efectos a partir de la notificación por oficio de los resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Puebla.

**SEXTO.-** Publíquese esta sentencia 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;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de nueve votos se aprobó el Considerando Cuarto; los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Góngora Pimentel y Valls Hernández formularon reservas respecto de las consideraciones relativas y reservaron su derecho para formular votos concurrentes; así como que es infundado el planteamiento respectivo y, además, improcedente la impugnación de omisiones legislativas absolutas; los señores Ministros Aguirre Anguiano,

Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón y Presidente Ortiz Mayagoitia reservaron su derecho para formular votos concurrentes; también se declararon infundados los planteamientos de los promoventes y se reconoció la validez del procedimiento legislativo llevado a cabo por el Congreso del Estado de Puebla para reformar su Constitución, así como la invalidez del artículo tercero transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Política del Estado de Puebla, publicado el trece de abril de dos mil nueve. Respecto a este último tema, el señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente y el señor Ministro Cossío Díaz manifestó su adhesión a éste; se reconoció la validez de los artículos 3, párrafo segundo, al tenor de la interpretación conforme respectiva; y 4, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Puebla; y finalmente que la declaratoria de invalidez decretada en la ejecutoria surtirá plenos efectos a partir de que la resolución sea notificada al Poder Legislativo del Estado de Puebla. Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia se aprobó la propuesta de reconocer la validez del artículo 3, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del Estado de Puebla, al tenor de la interpretación conforme respectiva; los señores Ministros Cossío Díaz y Gudiño Pelayo votaron en contra y reservaron su derecho para formular voto de minoría.

No asistieron la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial; y el señor Ministro Juan N. Silva Meza, por licencia concedida.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2009 Y SUS  
ACUMULADAS 43/2009, 44/2009 Y 46/2009.**

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

**PRESIDENTE**

**MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA**

**PONENTE**

**MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA  
VILLEGAS**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA**