

**EXPEDIENTE:** SUP-OP-5/2018

**ACCIONES DE  
INCONSTITUCIONALIDAD:** 72/2018  
Y SU ACUMULADA 76/2018

**PROMOVENTE:** MORENA

**AUTORIDADES DEMANDADAS:**  
CONGRESO Y GOBERNADOR,  
AMBOS DEL ESTADO DE PUEBLA

**OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II, DEL ARTÍCULO 105, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 72/2018 Y SU ACUMULADA 76/2018, A SOLICITUD DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.**

Ciudad de México, a treinta de septiembre de dos mil dieciocho.

El artículo 68, párrafo segundo<sup>1</sup>, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que cuando la acción de inconstitucionalidad se promueve contra una ley electoral, el Ministro Instructor tiene la facultad de solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **opinión** sobre los temas y conceptos de la materia electoral relacionados con el asunto a resolver en las acciones promovidas.

---

<sup>1</sup> **Artículo 68.** [...] Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [...]"

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el parecer que, en estos casos, emite esta Sala Superior, en tanto órgano judicial especializado del Poder Judicial de Federación en la materia, si bien no reviste carácter vinculatorio, aporta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación elementos adicionales en relación con las instituciones pertenecientes al ámbito electoral, con la finalidad de orientar el ejercicio del control abstracto de la constitucionalidad de las normas impugnadas en la materia.<sup>2</sup>

El artículo 71, párrafo segundo,<sup>3</sup> de la propia Ley Reglamentaria establece que las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución Federal deberán constreñir su objeto de estudio a lo planteado en los conceptos de invalidez hechos valer.

Por lo tanto, cuando el Ministro Instructor en determinada acción de inconstitucionalidad solicite opinión desde el punto de vista jurídico electoral en el expediente relativo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe hacer referencia concreta a los temas que formen parte de la materia de impugnación.

## ***MATERIA DE LA OPINIÓN***

---

<sup>2</sup> Sustenta lo anterior la tesis plenaria de jurisprudencia P./J. 3/2002, de rubro: ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS. Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XV, febrero de 2002, p. 555.

<sup>3</sup> **Artículo 71.**

[...]

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.”

### **I. Autoridades responsables**

Congreso del Estado de Puebla, como autoridad emisora, y Gobernador de esa entidad federativa, como autoridad promulgadora.

### **II. Normas cuya invalidez se reclama.**

Decreto de la Comisión Permanente del Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, por el cual se reforman la fracción XXIII del artículo 57 y la fracción II del 61; y se adiciona un segundo párrafo al artículo 75, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el quince de agosto de dos mil dieciocho.

### **III. Conceptos de invalidez hechos valer.**

Los planteamientos de invalidez expuestos por el partido político MORENA, son los siguientes:

**Primer concepto de invalidez. *Vulneración a la estabilidad de los sistemas normativos de carácter electoral, resguardada por el penúltimo párrafo del artículo 105 Constitucional.***

El promovente manifiesta que las modificaciones normativas cuya regularidad constitucional objeta, se llevaron a cabo dentro del proceso electoral local en curso en el estado de Puebla, vulnerando así lo establecido en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello, porque las modificaciones legislativas tienen un impacto en las condiciones para el ejercicio de un cargo cuya titularidad es determinada por los resultados del proceso electoral.

Al respecto, manifiesta que el parámetro de control de la regularidad constitucional establecido para contrastarlo con la reforma impugnada es aquel que busca dotar de estabilidad a los sistemas normativos electorales durante el plazo que va de los noventa días previos al inicio del proceso electoral respectivo hasta la fecha en que el mismo concluya, sea porque no se impugnó el último acto electoral o porque la última y definitiva instancia impugnativa haya sido resuelta.

Expone que esta *petrificación temporal de las normas electorales* es el medio más eficaz para otorgar certeza sobre la realización de los valores democráticos de equidad e imparcialidad en la contienda electoral.

Con base en lo anterior concluye que las modificaciones normativas objetadas son claramente violatorias de la fracción II, penúltimo párrafo, del artículo 105 constitucional, por vulnerar la estabilidad que para el sistema electoral se establece en dicho precepto.

**Segundo concepto de invalidez. *Incompatibilidad en el ámbito temporal respecto a la supuesta simetría normativa con el artículo 87 constitucional.***

El accionante expone que no existe la armonización que pretenden hacer los responsables respecto de la reforma objeto de impugnación, ya que, por el contrario, la modificación a la Constitución local es violatoria de la estabilidad normativa que se dispone en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución federal, además de que el artículo 87 de la Norma Fundamental no sirve para fungir como directriz constitucional en el caso.

Lo anterior, ya que en el dictamen de la reforma del artículo 87 constitucional federal, se establece que la reforma se debe al *conflicto post-electoral de 2006, referente a la controversia que enmarcó la toma de protesta del entonces presidente electo, la cual se realizó casi seis años después de concluido el proceso electoral, en tanto la que ahora se impugna, se está realizando cuando el proceso electoral aún no concluye y se encuentra sub iudice un medio de impugnación que puede anular los comicios y ocasionar la realización de una elección extraordinaria.*

En consecuencia, manifiesta que al no tener en modo alguno como referente constitucional el artículo 87, la reforma que se impugna enfrenta como motivo primordial de inconstitucionalidad el haberse realizado, cuando el proceso electoral no ha concluido, por lo que las normas controvertidas son *violatorias de la garantía de estabilidad que la propia Constitución Federal establece durante un proceso electoral.*

**Tercer concepto de invalidez. Vulneración a la prohibición constitucional expresa de emitir normas privativas.**

Finalmente, el accionante manifiesta que en el sistema electoral las leyes privativas son emitidas para una o varias personas individualizadas que han sido nominalmente consignadas a una situación jurídica concreta, lo anterior constituye una limitante fundamental en contra del autoritarismo y del abuso del poder público y se erige como una garantía de seguridad jurídica propia de un Estado Constitucional de Derecho.

No obstante, la actual dinámica para la producción normativa por parte de los parlamentos ha introducido una nueva forma de legislar, como ha sido en los casos de la aprobación de *“paquetes de impunidad” en los Congresos de Chihuahua, Veracruz y Quintana Roo, con la finalidad de encubrir actos de corrupción*

*perpetrados en las administraciones locales salientes y debilitar las instituciones anticorrupción locales, mientras el partido en el poder aun contaba con mayoría legislativa.*

Al respecto, manifiesta que *lo que ocurre en el caso es que se favorece un potencial acceso a un cargo público de manera furtiva.*

Sobre el particular, manifiesta que son aplicables cita la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro **“LEYES PRIVATIVAS. SU DIFERENCIA CON LAS LEYES ESPECIALES”**, así como la tesis aislada de rubro **“IGUALDAD. LAS GRANTIA PREVISTAS EN EL ARTICULO 13 CONSTITUCIONAL LA CONSAGRAN, EN EL ASPECTO JURISDICCIONAL, PROHIBIENDO LAS LEYES PRVATIVAS, LOS TRIBUNALES EXPECIALES Y LOS FUEROS”**.

#### **IV. Cuestión preliminar sobre la materia de opinión.**

Esta Sala Superior considera que el planteamiento de inconstitucionalidad del partido político actor expuesto en el **tercer concepto de invalidez** no es un tema relacionado con la especialidad del Derecho Electoral, sino que pertenece al ámbito del Derecho en general y del Derecho Constitucional en lo particular, en tanto que el promovente alega que las normas jurídicas cuya constitucionalidad objeta constituyen leyes privativas, las cuales se encuentran prohibidas por el artículo 13 de la Norma Fundamental, lo cual, se insiste, no es un tema de Derecho Electoral, por lo que no da lugar a la opinión especializada de este órgano jurisdiccional.

Ahora bien, en cuanto al **primer y segundo concepto de invalidez**, el planteamiento sustancial del accionante es que **las normas cuestionadas vulneran el artículo 105 constitucional**

**en cuanto a la prohibición de hacer modificaciones legales fundamentales a disposiciones electorales durante el proceso electoral.**

Por tanto, esta Sala Superior estima procedente emitir su opinión especializada en la materia, de manera conjunta con relación a los dos conceptos de invalidez, dado que su argumentación va encaminada sustancialmente a demostrar la inconstitucionalidad de las normas objeto de impugnación, a partir de la situación relativa a que las normas se modificaron durante el desarrollo del proceso electoral en Puebla, lo que, desde la óptica del promovente, configura una vulneración a lo previsto en el artículo 105 constitucional, en cuanto a la prohibición de que existan modificaciones legales fundamentales a las leyes electorales durante el desarrollo de los comicios.

#### **V. Consideraciones que sustentan la opinión.**

Las normas tildadas de inconstitucionales son del tenor siguiente.

#### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA**

##### **Artículo 57.**

Son facultades del Congreso:

[...]

**XXIII.-** Recibir la protesta Constitucional a los Diputados, a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de Justicia Administrativa, al Auditor Superior del Estado, en su caso, al Gobernador de elección popular directa, al interino o al sustituto, y a todos los demás que conforme a las Leyes no deban otorgar protesta ante otra autoridad;

[...]

##### **Artículo 61.**

Son atribuciones de la Comisión Permanente:

[...]

II.- Recibir la protesta de los Diputados, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de Justicia Administrativa, del Auditor Superior del Estado, en su caso, del Gobernador y demás que conforme a Ley deba conocer el Congreso;

[...]

**Artículo 75.**

[...]

El Gobernador, al tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de Ley correspondiente ante el Congreso o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél. En caso de que, por cualquier circunstancia, el Gobernador no pudiere rendir la protesta ante el Congreso o ante la Comisión Permanente, lo hará de inmediato ante el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Por su parte, el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

**Artículo 105.**

[...]

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

En opinión de esta Sala Superior la reforma materia de análisis a la Constitución local de Puebla no contraviene lo previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, en atención a las siguientes consideraciones.

En primer término, en consideración de este órgano jurisdiccional especializado la *protesta de ley* que rinden los servidores públicos electos para ejercer un cargo de elección popular tiene una doble dimensión, por un lado, constituye una obligación mediante la cual se explicita el principio de supremacía formal de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por otra, es parte del



derecho político-electoral de ser votado, en su vertiente de acceso al cargo.

Con la precisión que es de explorado Derecho que la *protesta de ley* es rendida por servidores públicos designados y por servidores públicos electos por voto popular, en el particular la opinión es respecto de un servidor público electo mediante el sufragio, específicamente el Gobernador de Puebla.

***Protesta de ley como obligación que explicita la supremacía constitucional***

Entendida como una obligación, la protesta de guardar la Constitución y las leyes tiene como propósito que los depositarios del poder público se comprometan formalmente a cumplir el Estado de Derecho, de manera que la protesta da valor legal al nombramiento para que pueda ejercitarse la función, pues equivale a la aceptación del mismo. Resulta orientadora la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de rubro y texto:

**PROTESTA DE GUARDAR LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES QUE DE ELLA EMANEN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 128 DE LA LEY FUNDAMENTAL.** En el referido precepto constitucional el Constituyente no consagró garantía individual alguna, sino que, considerando que la aspiración del Estado de derecho consiste en lograr la vigencia real de sus ordenamientos jurídicos cuyo fundamento es la propia Constitución, plasmó la conveniencia de que ésta obligara a los depositarios del poder público a comprometerse formalmente a cumplir su contenido, así como el de las leyes que de ella emanaran; siendo necesario, para la aplicación de tal exigencia, que los funcionarios públicos se encuentren investidos del cargo respecto del cual otorgan la protesta, toda vez que ésta da valor legal al nombramiento para que pueda ejercitarse la función, pues equivale a la aceptación del mismo<sup>4</sup>.

En efecto, el objetivo de la protesta es prevenir una conducta de los servidores públicos que sea contraria a los fines, valores, principios e instituciones del Estado Constitucional de Derecho.

---

<sup>4</sup> 1a. XIV/2001. Primera Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII, Marzo de 2001, Pág. 111.

Como se define en el Diccionario Jurídico Mexicano, “la protesta [...] es una explicación del principio de supremacía formal de la Constitución, en tanto que el prístino deber de un gobernante es declarar su obediencia y sometimiento a la Constitución por encima de cualquier cosa”.

Cabe mencionar que la protesta precede necesariamente a la toma de posesión; ya que se trata de un acto obligatorio a todos los servidores públicos para efecto del inicio de sus funciones.

De tal manera que, el propósito fundamental es obligar a los funcionarios públicos a observar y guardar la Norma Suprema, antes de que asuman el cargo conferido; de ahí que la protesta sea la razón esencial para que los servidores públicos ejerzan la función pública; su fuerza radica en que esa protesta no sólo permite asumir el cargo, sino, bajo determinadas circunstancias, es la base para lograr que algunos funcionarios, por su investidura, gocen de la inmunidad constitucional mientras se encuentren en activo.

En la doctrina, para el jurista Elisur Arteaga Nava, *la protesta constitucional busca determinar el momento en que el sujeto, como servidor público, asume una responsabilidad específica como tal, esto es, está obligado a observar y guardar la Constitución antes de asumir el cargo.*<sup>5</sup>

Agrega el mencionado jurista que *la obligación de rendir la protesta de guardar la constitución y las leyes que de ella emanan se encamina sólo a determinar el momento en que el sujeto, como servidor público, asume una responsabilidad específica como tal; él, al igual que todos los mexicanos, está obligado a observarla y*

---

<sup>5</sup> Elisur Arteaga Nava. (2015). *Manual de Derecho Constitucional*. México: Oxford.

*guardarla antes de asumir el cargo, durante el ejercicio de éste y una vez que ha cesado de hacerlo. Por la protesta se da inicio a una forma específica de responsabilidad y, eventualmente, queda sujeto a la vigilancia de órganos especiales, procedimientos exclusivos, así como entes de acusación y tribunales diferentes. La protesta determina el momento en que alguien queda sujeto a una competencia especial<sup>6</sup>.*

En suma, la *protesta de ley* es una institución jurídica que, además de explicitar el principio de supremacía formal constitucional, tiene por objeto la defensa de la propia Constitución, en tanto que constituye un deber del servidor público de comprometerse formalmente a cumplir el Estado de Derecho.

Esto es, se trata de un mecanismo preventivo de la actuación de los servidores públicos, al tiempo que constituye un acto solmene en el que el órgano ante quien se rinde funge como fedatario del compromiso adquirido por los funcionarios públicos.

### ***Protesta de ley como parte del derecho de voto pasivo***

Por otra parte, esta Sala Superior estima que la *protesta de ley* es parte del derecho a ser votado, pues a partir de la misma se inicia la función para la cual resultó electo determinado servidor público con todos los derechos y obligaciones inherentes al cargo.

Al respecto, informa el criterio la tesis VIII/2011 de esta Sala Superior de rubro y texto:

**LICENCIA PARA SEPARARSE DEL CARGO MUNICIPAL. ES INDISPENSABLE QUE SE HAYA RENDIDO PROTESTA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).** De la interpretación de los artículos 115, base I, párrafo cuarto y 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 144 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de

---

<sup>6</sup> Arteaga Nava, Elisur; Tratado de Derecho Constitucional, Volumen 4, Oxford, p. 1319 párr. 4

México, y 18, 19, 20 y 40 de la ley orgánica municipal de esa entidad, se colige que los miembros del Ayuntamiento pueden solicitar licencia para separarse del encargo, siempre y cuando estén vigentes los derechos inherentes, es decir, que el interesado haya rendido la protesta constitucional. En consecuencia, si un candidato electo no la rinde, sin que medie causa justificada, no adquiere los derechos y obligaciones inherentes, como es la posibilidad de solicitar licencia para la separación del encargo.

En efecto, esta Sala Superior ha considerado que el derecho a ser votado es integral y tiene distintas vertientes, de manera que no se limita a la posibilidad de contender en una elección y, en su caso, a la proclamación de haber resultado electo, sino que también corresponde el derecho a ocupar y desempeñar el cargo encomendado por la ciudadanía.

De esta manera, este órgano jurisdiccional en su línea jurisprudencial ha razonado que el derecho a ser votado no se agota con la participación en una campaña electoral y la posterior proclamación de electo, de acuerdo con los votos efectivamente emitidos, sino también incluye la consecuencia jurídica resultante de que el candidato sea electo por la voluntad popular, consistente en ocupar y desempeñar el cargo encomendado por la ciudadanía y el de mantenerse y ejercer las funciones respectivas con todos los derechos y obligaciones inherentes al cargo.

Resultan orientadoras las jurisprudencias de esta Sala Superior 20/2010 y 49/2014 de rubros y textos:

**DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO.** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 35, fracción II; 36, fracción IV; 41, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso f), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, de Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es procedente para controvertir actos y resoluciones que violen **el derecho a ser votado, el cual comprende el derecho de ser postulado candidato a un cargo de elección popular, a fin de integrar los órganos estatales, y a ocuparlo; por tanto, debe**

entenderse incluido el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el periodo del encargo.

**SUSTITUCIÓN POR RENUNCIA DE UN REPRESENTANTE POPULAR ELECTO. PROCEDE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.** De una interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 35, fracción II, 36, fracción IV, 39, 99, fracción V y 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la realización de elecciones libres, auténticas y periódicas constituye el medio por el cual el pueblo, en ejercicio del derecho de votar, elige a representantes populares por cuyo conducto ejerce su soberanía. En este orden, el derecho a ser votado o derecho al sufragio pasivo constituye un medio para lograr la integración de los órganos del poder público y el deber jurídico de asumir el cargo, al cual no se puede renunciar, salvo que exista causa justificada. **De ahí que, el derecho a ser votado no se limita a la posibilidad de contender en una elección y, en su caso, a la proclamación de electo, sino que también comprende el derecho a ocupar y desempeñar el cargo encomendado por la ciudadanía, salvo el cambio de situación jurídica prevista en la ley.** Por tanto, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es procedente, cuando la materia a dilucidar se hace consistir en la sustitución por pretendida renuncia del cargo y, consecuentemente, en el ejercicio de las funciones; dado que la inadmisión de la demanda, se traduciría en dejar de proteger un derecho fundamental en forma integral, razón por la cual, esta Sala Superior se aparta del criterio contenido en la tesis de rubro: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA PERMANENCIA O REINCORPORACIÓN EN LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR ESTÁ EXCLUIDA DE SU TUTELA.

Ahora bien, en el caso de Puebla, el artículo 75 de la Constitución local establece que el Gobernador tomará posesión de su cargo en ceremonia que se celebrará el catorce de diciembre del año de la elección y que, al tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de ley correspondiente.

De manera que, la protesta implica un acto formal a partir del cual, se toma posesión y se comienza a ejercer el cargo público, con todos los derechos y obligaciones inherentes al cargo.

De ahí que, a juicio de este órgano jurisdiccional, si bien la protesta de ley tiene lugar una vez que ha concluido el proceso electoral correspondiente, en tanto que este concluye cuando se ha resuelto el último de los medios de impugnación dirigidos a cuestionar la validez de los comicios, dicha protesta de ley, se

ubica dentro de la materia electoral, en tanto que es parte del derecho a ser votado el cual, como se expuso, tiene una naturaleza integral.

Efectivamente, los artículos 186 y 193 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla, prevén que el proceso electoral concluye con la declaración de validez de los comicios, o en su caso, con las resoluciones que en última instancia emita el Tribunal competente.

Al respecto, es aplicable por el criterio que informa, la jurisprudencia 1/2002 de rubro **“PROCESO ELECTORAL. CONCLUYE HASTA QUE EL ÚLTIMO ACTO O RESOLUCIÓN DE LA ETAPA DE RESULTADOS ADQUIERE DEFINITIVIDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)”**, en la que se razona que *el proceso electoral de una entidad federativa concluye hasta que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelve el último de los juicios de revisión constitucional electoral o para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovidos para impugnar los actos o resoluciones de las autoridades electorales, emitidos al final de la etapa de resultados, en virtud de que las ejecutorias que se dictan en los referidos juicios son las que proporcionan realmente la certeza de que dichos actos impugnados han adquirido definitividad.*

De tal manera, la toma de protesta se ubica, temporalmente, fuera del proceso electoral, empero, como se mencionó dado que dicho acto está íntimamente vinculado con el ejercicio del derecho político electoral a ser votado, en concepto de esta Sala Superior, las modificaciones a la Constitución de Puebla, con relación a este tópico se ubican dentro del ámbito de la materia electoral.

Sin embargo, en consideración de este órgano especializado en la materia dichas modificaciones no transgreden lo previsto en el artículo 105 constitucional, pues no constituyen **modificaciones legales fundamentales**.

La prohibición prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal está integrada por dos elementos: (i) las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y (ii) durante el proceso electoral en curso no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido que la previsión contenida en dicho artículo no puede considerarse como tajante, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan "**modificaciones legales fundamentales**"<sup>7</sup>.

En este sentido, la Corte ha definido que las "modificaciones legales fundamentales" como una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u

---

<sup>7</sup> Este criterio se puede identificar en la jurisprudencia P./J. 87/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 563.

obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

Por lo que las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto materialmente legislativo no repercute en las reglas a seguir durante el proceso electoral.

Asimismo, la Suprema Corte ha sostenido que las modificaciones legislativas no serán de naturaleza trascendental para el proceso electoral, **si su carácter es accesorio** o de aplicación contingente, por lo que, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de noventa días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado<sup>8</sup>.

La señalada disposición atiende a las alteraciones en las normas que produzcan un daño no reparable, a través del ejercicio oportuno de la acción de inconstitucionalidad, puesto que en víspera del inicio de los comicios el legislador consideró que el plazo de noventa días es suficiente para agotar este medio de control constitucional y, en su caso, restablecer el apego a la Constitución Federal que deben de observar las disposiciones jurídicas que rigen los comicios electorales federales o estatales<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> En esta guisa se ha pronunciado el Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 98/2006, de rubro: "CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564.

<sup>9</sup> Acción de inconstitucionalidad 29/2005 de la SCJN, p. 80.



En el caso, las modificaciones a la Constitución del Estado de Puebla no pueden considerarse como una alteración fundamental a los actos esenciales e imprescindibles de alguna de las etapas del proceso electoral, ya que la modificación normativa no tiene efecto dentro del proceso electoral actualmente en curso en esa entidad federativa, sino que se refiere a la manera en que rendirá protesta la persona que ocupará la gubernatura estatal, lo cual necesariamente ocurre una vez concluido el proceso electoral correspondiente.

Así, los artículos 187, 189, 190 y 193 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla establecen que el proceso electoral comprende las siguientes etapas: I. Preparación de las elecciones; II. Jornada electoral; y III. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones.

La etapa de preparación de las elecciones inicia con la primera sesión que el Consejo General celebre entre los días tres y cinco del mes de noviembre del año previo al de la elección ordinaria y concluye al inicio de la jornada electoral.

La etapa de la jornada electoral iniciará a las ocho horas del primer domingo de junio del año de la elección y concluirá con la clausura de las casillas.

La etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones iniciará con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales o Municipales y concluirá con los cómputos y declaraciones de validez que realicen dichos Consejos y el Consejo General, respectivamente; o en su caso, con las resoluciones que pronuncie en última instancia por el Tribunal competente.

Como se advierte de lo anterior, el proceso electoral concluye con los cómputos y declaraciones de validez que realice la autoridad administrativa o, en su caso, con las resoluciones que pronuncie en última instancia el Tribunal competente.

Por tanto, la manera en que la persona electa para ocupar la gubernatura estatal rinda la protesta del cargo no tiene efecto alguno en el proceso electoral que actualmente se desarrolla en el Estado de Puebla, por lo cual no se trata de una modificación normativa fundamental, en tanto que no produce una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso.

En ese sentido, tales modificaciones no constituyen cambios o alteraciones fundamentales a los actos esenciales e imprescindibles de alguna de las etapas del proceso electoral, en tanto que sus efectos se actualizan al concluir dicho proceso comicial, de ahí que en opinión de esta Sala Superior es infundado el primer concepto de invalidez planteado por el accionante.

En esta lógica, en concepto de este órgano jurisdiccional también resulta infundado el segundo concepto de invalidez planteado por el impugnante, en el que aduce que no resulta válida la presunta armonización de la legislación de Puebla con el artículo 87 de la Constitución Federal en el sentido de que en caso de que el Presidente de la República no pueda rendir protesta ante el Congreso de la Unión o su comisión permanente, lo hará ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lo infundado radica, en que el actor hace depender su concepto de invalidez del hecho que la reforma a la Constitución Federal tuvo lugar fuera del desarrollo de un proceso electoral, en tanto

que la Constitución de Puebla se modificó justamente durante el curso de los comicios.

Empero, como se explicó, si bien la reforma objeto de análisis tuvo lugar durante el desarrollo del proceso electoral no constituye una modificación legal fundamental que actualice la infracción a lo previsto en el artículo 105 constitucional, en tanto que no implicó una vulneración al principio de certeza rector del proceso electoral, pues la aplicación de la reforma tendrá lugar una vez concluido el proceso electoral.

## **VI. Conclusión**

Por las razones expresadas, se concluye:

**PRIMERO.** El **tercer concepto de invalidez** en el que se aduce que las normas cuya regularidad constitucional se objeta constituyen leyes privativas no es motivo de opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**SEGUNDO.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, opina que la fracción XXIII del artículo 57 y la fracción II del 61; así como el artículo 75, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, no vulneran lo establecido en la fracción II, del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Emiten la presente Opinión las Magistradas y los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**