

EXPEDIENTE: SUP-OP-8/2012.

**ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD:
48/2012.**

**PROMOVENTE: PARTIDO
ACCIÓN NACIONAL.**

**AUTORIDADES: LVIII
CONGRESO CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO LIBRE Y
SOBERANO DE PUEBLA Y
OTRAS.**

OPINIÓN SOLICITADA A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, POR EL MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, INSTRUCTOR EN EL EXPEDIENTE RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRECISADA AL RUBRO, 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.

El precepto de la ley reglamentaria antes invocada, 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 la acción promovida.

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el parecer que en estos casos emite la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación, -órgano judicial especializado en la materia- no revisten carácter vinculatorio, pero aportan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación elementos

adicionales para una mejor comprensión de las instituciones pertenecientes al ámbito electoral, con la finalidad de orientar el ejercicio del control abstracto de la constitucionalidad de normas impugnadas en la materia.

El numeral 71, párrafo segundo, 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 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.

En el caso, el Partido Acción Nacional, en la demanda en que promueve la acción de inconstitucionalidad, señala como **autoridad emisora de la norma general impugnada** al Quincuagésimo Octavo Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla y **como entidades del Poder Ejecutivo que la promulgaron**, menciona esencialmente, al Gobernador Constitucional y al Secretario General de Gobierno de la entidad federativa.

Al precisar la **norma general cuya validez se impugna**, alude al *decreto de tres de septiembre de dos mil doce, por el que se reformaron diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla*, particularmente, en lo tocante a la reforma de sus artículos 31, 32, 79, párrafo segundo, 114, primer párrafo 117, 186, 189 y 205, segundo párrafo.

Como preceptos constitucionales que se estiman violados, enuncia los artículos 14, 16, 40, 41, párrafo primero; 105, fracción II, párrafo cuarto, 115, párrafo primero y 116, párrafo segundo, fracción IV y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, el artículo 3º, fracción II, párrafo quinto y otros de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Ahora bien, los conceptos de invalidez que se formularon en la demanda pueden sintetizarse en los términos siguientes:

I. Violaciones al proceso legislativo.

II. Violación al principio de certeza con la modificación legal que retrasó el inicio del proceso electoral en el Estado; y,

III. Violación a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución.

Primer concepto de invalidez.

Violaciones al procedimiento legislativo.

La parte actora menciona al respecto que:

a) La modificación al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Puebla se aprobó, publicó y entró en vigencia, el mismo día de la iniciativa; esto es, el tres de septiembre de dos mil doce por lo que no se efectuó el análisis necesario para una modificación legal de esa naturaleza.

b) La Comisión Permanente del órgano legislativo no contaba con facultad constitucional o legal para sesionar en día inhábil, ya que el tema que constituyó el objeto de la modificación legal carecía de urgencia.

c) El acto a través del cual, el Presidente de la Comisión Permanente reprogramó la sesión, carece de fundamentación y motivación y se llevó a cabo sin la anuencia de la mayoría de sus integrantes, por lo que deviene contrario a lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

d) La autoridad legislativa incumplió lo dispuesto por el artículo 105 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo porque el Presidente de la Comisión omitió notificar con la anticipación exigida en el citado precepto legal, de cuarenta y ocho horas, aunado a que en la especie, no se agotaba el

supuesto de que el asunto tuviera la calidad de *urgente y extraordinario*, para que esa anticipación fuera menor.

e) No existe constancia alguna de que la Comisión Permanente haya escuchado al Poder Ejecutivo con anterioridad a la aprobación de la sesión extraordinaria en la que se emitió el decreto impugnado.

f) El Pleno del Congreso del Estado, en la sesión extraordinaria que llevó a cabo, *dispensó por mayoría de votos*, la lectura y discusión de la minuta del decreto impugnado; hipótesis que sólo habría sido viable si el Pleno hubiese calificado al asunto como *urgente o de obvia resolución*, en términos del artículo 69 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado.

Con relación a los planteamientos contenidos en el **primer concepto de invalidez**, la Sala Superior considera que no puede emitir pronunciamiento en torno a dichas cuestiones, por rebasar el ámbito de su competencia especializada en la materia electiva.

Los aspectos en que basa su planteamiento están vinculados con el procedimiento legislativo del decreto que se impugna en la acción de inconstitucionalidad, motivo por el cual, no pueden ser analizados, al no formar parte de la competencia especializada que corresponde a este tribunal electoral y de esa manera no están vinculadas con lo requerido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la presente opinión.

Segundo concepto de invalidez.

Violación al principio de certeza por el retraso del proceso electoral.

En el citado motivo de agravio la parte actora cuestiona la constitucionalidad de la modificación legal a los artículos 31, 32, 79, segundo párrafo, 114, primer párrafo, 117, 186, 189, 205, segundo párrafo del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales en el Estado de Puebla, por las razones siguientes:

- a)** Se genera confusión respecto de los plazos o términos en los que se deben llevar a cabo determinados actos que conforman el proceso electoral, particularmente, los que tienen que ver con la integración de los consejos distritales y municipales.
- b)** La modificación legal produce como resultado que en el periodo de un mes deban convocarse, evaluarse e integrarse los consejos distritales y municipales en la entidad, lo que trae como consecuencia que los ciudadanos del Estado de Puebla no tengan el tiempo suficiente para revisar si cumplen requisitos, reúnen los documentos y en su caso, postularse para integrar los consejos electorales.
- c)** Consecuentemente, se genera una *imposibilidad práctica* para que se integren debidamente los consejos municipales y distritales antes del veintiocho de febrero del año de la elección.
- d)** Al no haberse modificado lo relativo a que el procedimiento de *insaculación aleatoria* de ciudadanos se inicia en el mes de enero, la reforma, que ahora señala el inicio hasta la primera semana del mes de febrero, da lugar a una situación contradictoria, porque esa fase determinante en la organización comicial se inicia antes del comienzo del proceso electoral.
- e)** Las disposiciones legales que fueron objeto de modificación atentan además contra preceptos de la Constitución local, que en su artículo 3º señala que el Consejo General del Instituto Electoral en la entidad 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.
- f)** Con la modificación legal se compromete la función electoral y dificulta la posibilidad de garantizar la legalidad y la certeza en la organización de las elecciones.

Opinión.

A efecto de emitir la presente opinión, se estima conveniente precisar el marco normativo que fue incorporado al Código de

Instituciones y Procesos Electorales en el Estado de Puebla con el decreto publicado en el periódico oficial de la entidad el tres de septiembre anterior.

Código de Instituciones y Procesos Electorales.

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

[...]

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

ARTÍCULO 79.-

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

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

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

ARTÍCULO 189.- La etapa de preparación de las elecciones iniciará con la primera sesión que el Consejo General del Instituto celebre, **durante la primera semana del mes de febrero del año en**

que deban realizarse las elecciones ordinarias y concluye al inicio de la jornada electoral.

ARTÍCULO 205.-

[...]

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

La exposición de motivos de la reforma legal precitada es del tenor siguiente:

“ [...]

Es preciso adecuar las disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en congruencia con los tiempos del proceso electoral y en atención a las necesidades objetivas del mismo, con relación a la etapa de preparación de las elecciones.

La etapa de preparación de las elecciones comprende los actos desarrollados por el Consejo General y los Consejos Distritales y Municipales encaminados a la celebración de la jornada electoral.

De la experiencia estatal en materia electoral, se advierte la necesidad de ajustar los términos de tal manera que el proceso electoral se verifique de forma compacta y eficiente.

Debe procurarse que los actos de preparación de la elección se compacten para que exista, por un lado, mayor eficiencia, y por otro, un impacto más razonable hacia la sociedad, evitando el desinterés que generan largos tiempos de exposición de información relacionada con las elecciones.

Por tal razón, es pertinente adecuar nuestra ley electoral para que el conjunto de actos realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos en la renovación de nuestras instituciones representativas, se realice en tiempos comprensivos.

En este orden, la modificación a la ley es en el sentido de que el proceso electoral inicie en la primera semana de febrero del año de la jornada electoral, con lo que se reduce su duración en más de dos meses.

La transcripción anterior pone de relieve que el legislador ordinario en el Estado de Puebla estimó idóneo implementar diversas disposiciones normativas en el código comicial a efecto de retrasar el inicio del proceso electoral y lograr una concisión mayor en los plazos o etapas que lo conforman, atendiendo a una finalidad válida como lo es reducir la duración del proceso electivo, orientando su perspectiva en un objetivo de eficiencia.

El Congreso del Estado de Puebla, al emitir el decreto cuya constitucionalidad se impugna actuó en ejercicio de la libre configuración legal que le corresponde en términos de lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que sólo acota esa potestad a que las normas que expidan dichos órganos legislativos respeten los principios rectores del proceso como son: certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad.

El marco normativo constitucional y legal en el Estado de Puebla no determina un esquema rígido en el cual, los plazos y condiciones que norman los procesos electorales deban ser diseñados de manera exclusiva por el poder reformador de la Constitución, esto es, seguir el procedimiento a que se refiere el artículo 140 de la Constitución estatal, motivo por el cual, es posible considerar que esa facultad puede ser ejercida mediante el procedimiento legislativo ordinario.

En estas condiciones, esta Sala Superior no advierte que la modificación legal cuestionada, implique alguna cuestión de inconstitucionalidad en sí misma, esto es, el contenido de los preceptos 31, 32, 79, párrafo segundo, 114, primer párrafo 117, 186, 189 y 205, segundo párrafo, en realidad no revelan que de suyo transgredan el orden constitucional.

Con independencia de lo anterior, esta Sala Superior ha sostenido de manera reiterada que en su ejercicio jurisdiccional debe tutelarse el respeto a los principios expresados en los artículos 41 y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esto es, los de legalidad, imparcialidad, objetividad, **certeza** e independencia.

Concretamente, el **principio de certeza** se traduce en que todos los participantes en el proceso electoral deben conocer, previamente, con claridad y seguridad las reglas a que están sometidas las autoridades electorales.

En esas condiciones, el mencionado principio funge como una garantía para el respeto del orden jurídico, en el que están inmersos los valores, principios y derechos fundamentales propios de la materia electoral.

Su cumplimiento hace viable que se puedan alcanzar diversos postulados, como es el relativo a que las elecciones se lleven a cabo de manera periódica, libre y auténtica como sustento de la soberanía popular.

En el mismo sentido, los actos de integración de las autoridades electorales, deben cumplir igualmente los principios de certeza, objetividad e imparcialidad.

Una vez precisado lo anterior y partiendo de la premisa de que los artículos legales objeto de modificación son acordes con el orden constitucional, lo procedente es analizar si su implementación genera o puede generar un ámbito normativo que trastoque el principio de certeza electoral.

Al respecto, conviene ilustrar cuáles fueron los aspectos objeto de modificación legal, precisando cuál era el estado que guardaban con anterioridad a la reforma y qué modificaciones fueron incorporadas con el nuevo marco normativo.

TEMA	LEGISLACIÓN ANTERIOR	LEGISLACIÓN IMPUGNADA
Acreditación de los	Durante el mes de	Durante el mes de

partidos políticos ante el Consejo General. (Art. 31)	octubre del año del inicio del proceso electoral.	enero del año de la elección.
Convocatoria para la obtención de registro como partido político estatal. (Art. 32)	Durante el mes de noviembre del año anterior a aquel en que inicie el proceso electoral estatal ordinario.	Durante el mes de febrero del año anterior de aquel en que inicie el proceso electoral estatal ordinario.
Declaración de inicio del proceso electoral. (Art. 79, segundo párrafo)	Segunda semana de noviembre del año anterior a la etapa de la jornada electoral.	La primera semana de febrero del año de la jornada electoral.
Designación de Consejeros Distritales. (Art. 114)	En el mes de enero del año de la elección.	En el mes de febrero del año de la elección.
Registro de la plataforma electoral. (Art. 205, segundo párrafo)	En el mes de enero del año de la elección.	En el mes de marzo del año de la elección.
Insaculación del mes del calendario para la selección de ciudadanos que fungirán como funcionarios de casilla. (Art. 252, fracción I)	En el mes de enero del año de la elección.	En el mes de enero del año de la elección.

Desde la perspectiva de esta Sala Superior y acorde con lo explicado anteriormente, se observa que la incorporación legal que se cuestiona a través de la acción de inconstitucionalidad, en efecto, genera un marco jurídico en los términos que se explica a continuación:

- El artículo 3°, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución local, mantiene en su texto que el Consejo General se reunirá en la segunda semana del mes de noviembre para declarar el inicio del proceso electoral, mientras que la modificación legal incorporó en el artículo 186 del código adjetivo comicial refiere que éste deberá iniciar durante la primera semana del mes de febrero del año de la elección.

- La *insaculación del mes del calendario para la selección de ciudadanos que fungirán como funcionarios de casilla*, que se mantiene intacta en la modificación legal – porque se prevé para el mes de enero del año de la elección- ahora está fijada para una fecha anterior al inicio del proceso electoral.

De conformidad con lo anterior es apreciable que la incorporación legal analizada, genera un marco normativo que no fue objeto de una armonización integral con otros preceptos del propio código comicial y de la Constitución, situación que no deviene idónea para asegurar que en la operatividad de las disposiciones jurídicas se cumpla con el principio de certeza.

Lo anterior, porque mientras la disposición legal señala una fecha concreta para el inicio del proceso, la Constitución del Estado conserva la fecha precisada en la normatividad

anterior, y por otra parte, una de las etapas sustanciales del aludido como proceso como es la insaculación del *mes del calendario para la selección de ciudadanos que fungirán como funcionarios de casilla*, ahora está señalada para una etapa previa al inicio del proceso electoral.

En suma, y acorde con lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la acción de inconstitucionalidad, es posible afirmar que aun cuando el legislador ordinario tiene la potestad para configurar libremente las fechas relativas a los plazos y etapas que conforman el proceso electoral; en ese ejercicio, debe velar por el respeto a los principios de certeza, imparcialidad, independencia legalidad y objetividad dispuestos en la Constitución Federal, situación que se estima, también debe ser objeto de consideración por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad de la que deriva la presente opinión.

Finalmente, y una vez que se haya dilucidado si la desarmonización de las disposiciones legales objeto de incorporación trastocan el principio de certeza, esta Sala Superior considera que la abreviación de los plazos que efectúa la reforma; -en la que ahora para la designación de consejeros distritales sólo se contempla un periodo de un mes, del uno al veintiocho de febrero del año de la jornada electoral-, no puede determinarse como inconstitucional en sí misma, porque en realidad, el marco normativo que prevalece actualmente, con motivo de la reforma legal contempla todas

y cada una de las etapas previstas en ley para asegurar que la designación de los consejeros distritales se realice de conformidad con los principios de legalidad, independencia, objetividad, certeza e imparcialidad.

Lo anterior, porque se prevé en el artículo 113 de la codificación comicial, la emisión de una convocatoria, el establecimiento de un método para la selección de los interesados e integración de una lista de candidatos y finalmente, la designación de los consejeros electorales, todo lo cual, se somete a plazos más cortos pero no puede considerarse que solamente por esa circunstancia se trastoque necesariamente el principio de certeza invocado.

Tercer concepto de invalidez.

Violación a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo de la Constitución Federal.

El accionante esgrime que las reformas al Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla se contraponen a la disposición constitucional antes aludida; lo anterior, debido a que las mismas fueron publicadas el tres de septiembre de dos mil doce, y el proceso electoral debía iniciar en la segunda semana del mes de noviembre del mismo año.

Lo anterior, para la perspectiva del actor se traduce en que la promulgación y publicación de las reformas hoy impugnadas,

-que en su óptica son modificaciones fundamentales-, se llevó a cabo durante los noventa días previos al inicio del proceso electoral; concretamente setenta y cinco días antes, lo cual, en su concepto es inconstitucional al pasar por alto los plazos mediante los cuales las autoridades electorales deben iniciar el proceso electoral.

Opinión.

Esta Sala Superior ha establecido que no es procedente emitir opinión en torno al referido concepto de invalidez.

Al respecto, debe resaltarse que dicho agravio se dirigió a controvertir que el decreto publicado en el periódico oficial del Estado de Puebla el tres de septiembre anterior, vulneró lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, que en su parte conducente señala:

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 esas condiciones, al advertirse que el concepto de invalidez cuestiona únicamente la temporalidad de la emisión decreto impugnado –en la medida que desde su perspectiva desde el diecinueve de agosto del presente año, ya no era dable emitir leyes electorales-, y tomando en consideración

que tal planteamiento se vincula estrechamente con el procedimiento legislativo de creación de la norma jurídica, es posible determinar que el cuestionamiento hecho valer no da lugar a la opinión especializada de esta Sala Superior.

Por las razones expresadas en el cuerpo de este documento, la Sala Superior concluye:

PRIMERO. No se emite opinión respecto de los conceptos de invalidez primero y tercero.

SEGUNDO. En opinión de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación los artículos 31, 32, 79, párrafo segundo, 114, párrafo primero, 117, párrafo primero, 186, 189 y 205, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales en el Estado de Puebla del decreto publicado en el periódico oficial del Estado no son **inconstitucionales**, en los términos que han sido precisados en el fondo de la presente opinión.

Emiten la presente opinión los Magistrados integrantes de la Sala Superior, con ausencia de los Magistrados María del Carmen Alanís Figueroa y Manuel González Oropeza, ante el Secretario General de Acuerdos que da fe.

México, Distrito Federal, a diez de octubre de dos mil doce.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO