

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

**PROMOVENTES: PARTIDOS DEL TRABAJO Y DE
LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.**

**PONENTE: MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.
SECRETARIOS: VIANNEY AMEZCUA SALAZAR.
ETIENNE LUQUET FARÍAS.
COLABORADORES: JUAN MANUEL ANGULO LEYVA.
JUAN PABLO ANDRADE ROJAS.**

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

Vo. Bo.

**VISTOS; Y,
RESULTANDO:**

Cotejó:

1. PRIMERO. Por escritos recibidos los días treinta de octubre y uno de noviembre de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Ángel Benjamín Robles Montoya, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, María Mercedes Maciel Ortiz, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, María de Jesús Páez Güereca, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Mary Carmen Bernal Martínez, Óscar González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Ricardo Cantú Garza y Sonia Catalina Álvarez, como integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del

Trabajo, y María Alejandra Barrales Magdaleno, como Presidenta Nacional del Partido de la Revolución Democrática, promovieron acciones de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de la norma general que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

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

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

3. NORMA GENERAL IMPUGNADA:

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

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

a) Partido del Trabajo

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

7. Conforme al artículo 178, numeral 3, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, el proceso electoral ordinario inicia en octubre. El Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana declaró formalmente iniciado el proceso electoral dos mil diecisiete - dos mil dieciocho el pasado siete de octubre. A sólo seis

días del inicio del proceso electoral, se emitió el Decreto impugnado, el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación.

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

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

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

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

12. También vulnera, de forma directa y flagrante, el principio de preeminencia del financiamiento público sobre el privado, establecido

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Partido de la Revolución Democrática

21. La reforma al numeral 12 y la adición de los numerales 13 y 14 al artículo 52 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas violan lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal. Al haberse publicado y entrado en vigor una vez iniciado el proceso electoral, contravienen el

principio de certeza electoral, pues implican una modificación legal fundamental, al “eliminar” el financiamiento público a los partidos políticos bajo conceptos vagos e imprecisos y hacer depender tal determinación del tiempo que dure la “contingencia” derivada de un fenómeno o catástrofe natural.

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

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

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

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

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

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

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

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

30. En sus consideraciones, el Decreto combatido refiere aspectos vagos e imprecisos respecto de los desastres naturales, que no se limitan al sismo del siete de septiembre de dos mil diecisiete, sino que

pueden englobar otros fenómenos como el “cambio climático” o las “tendencias disruptivas”.

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

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

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

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

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

36. CUARTO. Mediante proveído de treinta de octubre de dos mil diecisiete, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido del Trabajo, a la que

correspondió el número 145/2017 y, por razón de turno, designó al Ministro Eduardo Medina Mora I. para que actuara como instructor en el procedimiento.

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

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

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

a) Causa de improcedencia

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

b) Respuesta a los argumentos de invalidez

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

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

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

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

45. En efecto, responde a la necesidad del Estado de adecuar el orden jurídico local a la normativa vigente en materia de derechos

humanos y a los estándares mínimos reconocidos en instrumentos internacionales, al ser un tema prioritario para toda autoridad velar por el respeto y la mayor protección de las personas, como lo dispone el artículo 1° de la Constitución Federal.

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

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

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

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

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

51. Los argumentos de los accionantes en el sentido de que las modificaciones contenidas en el Decreto Número 004 son de carácter

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

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

53. Por otra parte, el artículo 116, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Federal autoriza a los Congresos Locales a legislar en materia presupuestal, atendiendo a criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están asignados. Sobre el tema, la Suprema Corte ha sostenido que el artículo 134 constitucional otorga una facultad reglamentaria al legislador secundario, que no se encuentra sujeta al principio de reserva de código o de ordenamientos, por lo que pueden coexistir diversas leyes reglamentarias y sólo debe cumplirse con un estándar mínimo de fundamentación en lo que respecta a su competencia; basta que se considere necesario regular una situación social dentro de los parámetros establecidos en la Constitución para reconocer su validez constitucional.

54. De esta forma, con objeto de atender las catástrofes naturales que puedan suscitarse en la entidad, se pretende la salvaguarda física y patrimonial de la población chiapaneca con un enfoque de derechos humanos. Es de vital importancia dar prioridad al resguardo de vidas y

a una ágil distribución de asistencia humanitaria, principalmente, de bienes y servicios esenciales, para una pronta reconstrucción.

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

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

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

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

anterior numeral 12 al actual 14, sin que produjera una modificación en el sistema normativo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

70. El sistema normativo debe adaptarse al devenir histórico y a las condiciones sociales imperantes, sobre todo, cuando existe estado de necesidad. Considerando que los partidos políticos son entidades de

interés público, deben sujetarse a la realidad social y económica que enfrenta el Estado de Chiapas, pues sería absurdo pretender recibir recursos cuando las condiciones financieras no lo permiten o se pone en riesgo la estabilidad de la población. En este supuesto se encuentra el Estado, de ahí que el Congreso Local haya legislado en favor de la vida y el bienestar social, mediante la aplicación y el destino de los recursos públicos para la atención de contingencias o emergencias, sin que ello se traduzca en dejar a los partidos políticos sin algún tipo de financiamiento.

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

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

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

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

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

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

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

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

previstos, por lo que no existe una afectación inmediata o sorpresiva que ponga en riesgo la certeza o seguridad jurídica en su actuar.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

89. Oportunidad de la modificación legal

90. En cuanto a su temporalidad, la reforma y adición al artículo 52 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas contraviene el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, toda vez que se trata de una modificación legal fundamental, atendiendo al criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P./J. 87/2007, de rubro:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN ‘MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES’, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

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

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

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

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

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

96. Antinomia legal

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

98. Eliminación del financiamiento público a los partidos

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

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

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

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

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

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

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

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

107. Dicha restricción resulta inconstitucional, porque, aun cuando no supone la supresión permanente, sino temporal, del financiamiento público, sí altera los presupuestos previstos constitucionalmente, pues

el legislador local no está facultado para ello. Ni la Constitución Federal, ni la Ley General de Partidos Políticos permiten eliminar el financiamiento de los partidos políticos para causas como la regulada en el Decreto combatido y una restricción de esta naturaleza tendría que sustentarse en la Constitución y la ley general en la materia; situación que no acontece en el caso.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONSIDERANDO:

118. PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada, conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el Decreto Número 004, por el que se reforma el numeral 12 y se adicionan los numerales 13 y 14 al artículo 52 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas y la Constitución Federal y diversos instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

(...)

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

“ARTÍCULO 62. (...)

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

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

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

127. a) Acción de inconstitucionalidad 145/2017. El Partido del Trabajo es un partido político nacional, con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por el Secretario

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

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

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

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

a) Ejercer la representación política y legal del Partido del Trabajo en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial

y para delegar poderes y/o establecer contratos o convenios en el marco de la legislación vigente. También tendrá facultad de mandar y conceder poder cambiario y autorizar la apertura, cierre, cancelación, ejercicio y operación de cuentas bancarias a los tesoreros nacionales y de las Entidades Federativas, así como a los candidatos Federales, Estatales, de la Ciudad de México, Demarcaciones territoriales y Municipales cuando lo obligue las Legislaciones Electorales vigentes o así se considere necesario.

(...)

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

(...)

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

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

133. Finalmente, debe señalarse que los partidos políticos referidos promovieron la acción en contra del Decreto Número 004, por el que se reforma el numeral 12 y se adicionan los numerales 13 y 14 al artículo 52 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del

Estado de Chiapas que, al regular el financiamiento público de los partidos políticos a nivel local, reviste naturaleza electoral y puede ser impugnado por tales institutos a través de este medio de control.

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

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

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

“Época: Novena Época

Registro: 181395

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIX, Junio de 2004

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 36/2004

Página: 865

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la

Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e 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.”

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

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

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

140. Resulta fundada la causa de improcedencia aducida, pues, en efecto, aun cuando el actual numeral 14² del artículo 52 fue materia

² **Artículo 52. (...)**
(REFORMADO, P.O. 2 DE OCTUBRE DE 2017)

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

“Época: Décima Época

Registro: 2012802

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 35, Octubre de 2016, Tomo I

Materia(s): Común

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

Página: 65

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.
LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA
CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL
IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO
LEGISLATIVO. Para considerar que se está en
presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de**

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

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

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

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

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

³ **Artículo 52.** (...)

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

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

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

142. d) De igual forma, el Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas afirma que, respecto de los artículos transitorios del Decreto Número

004, no se hicieron valer conceptos de invalidez, por lo que, en todo caso, el estudio de constitucionalidad debe limitarse a los numerales 12, 13 y 14 del artículo 52 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas.

143. Resulta infundado el motivo de sobreseimiento alegado, pues, de la lectura integral de los escritos por los que se promueven las acciones, se advierte la formulación de argumentos encaminados a combatir en su conjunto las disposiciones del Decreto relacionadas con la eliminación del financiamiento público a los partidos políticos y su aplicación al proceso electoral dos mil diecisiete - dos mil dieciocho, derivado de la actualización del supuesto en ellas previsto (a raíz del sismo que tuvo lugar el siete de septiembre de este año) y su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, a efecto de que los recursos correspondientes se destinen al auxilio de la población y la reconstrucción de las comunidades que hayan resultado afectadas.

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

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

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

147. El concepto de invalidez es fundado.

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

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

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

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

152. Para determinar si, efectivamente, se viola lo establecido en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal,

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

(...)

II. (...)

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

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

es necesario determinar si la modificación normativa realizada es o no fundamental, tanto dentro de los noventa días previos como iniciado el proceso electoral⁶.

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

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

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

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

⁸ Sirve de apoyo el criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 87/2007, emitida por el Tribunal Pleno, Novena Época, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN ‘MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES’, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS

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

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

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

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

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

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”; consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre 2007, Página 563.

Estado de Chiapas, el siete de octubre de dos mil diecisiete, a las diez horas con ocho minutos.

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

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

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

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

164. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

⁹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; (...).

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

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

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

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

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

169. QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

172. En relación con el punto resolutivo primero:

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

174. En relación con el punto resolutivo segundo:

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

176. En relación con el punto resolutivo tercero:

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

178. Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, consistente en la interpretación del artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que, durante la veda electoral, sí es posible

que se realicen modificaciones legales no fundamentales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Laynez Potisek votaron en contra.

179. En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

181. En relación con el punto resolutivo quinto:

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

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

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

PRESIDENTE

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

PONENTE

MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

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

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

I. Antecedentes

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

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

II. Resolución mayoritaria del Tribunal Pleno

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión pública de ocho de enero de dos mil dieciocho, resolvió declarar la invalidez del decreto impugnado por considerar que se había violado lo establecido por el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo de la Constitución Federal, ya que la norma impugnada había tenido modificaciones “fundamentales” dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral en la entidad, pues se modificaron reglas sobre el financiamiento público de los partidos políticos dentro y fuera de un proceso electoral¹¹. Esta decisión se sustentó, esencialmente, en las consideraciones siguientes¹²:

- a) En diversos precedentes, tales como las acciones de inconstitucionalidad 61/2012, 139/2007 y 41/2008, el Tribunal Pleno ha sostenido que el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo de la Constitución Federal establece una obligación y una prohibición en torno a las leyes electorales, ya sean federales o locales, respecto de su promulgación, publicación y reforma.
- b) Se ha determinado que la obligación se encuentra relacionada con un límite temporal, pues se expresa en el sentido de que dichas normas deben ser promulgadas y publicadas en un plazo específico —noventa días antes del proceso en el que vayan a aplicarse—. La prohibición se plantea en la lógica de que dichas

¹¹ Las modificaciones legales consistieron en la posibilidad de que ante un fenómeno o catástrofe natural y mediante una declaratoria de desastre, se elimine el financiamiento público a partidos políticos para destinarlo al auxilio de la población y la reconstrucción de comunidades afectadas.

¹² La decisión se votó por mayoría de 10 votos. Votó en contra la ministra Margarita Luna Ramos. Los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y el que suscribe, nos apartamos de las consideraciones y anunciamos la elaboración de votos concurrentes. La ministra Piña Hernández y el ministro Laynez se apartaron de algunas consideraciones.

leyes no pueden ser objeto de modificaciones legales fundamentales durante el tiempo señalado.

- c) La finalidad de lo anterior es que las normas electorales puedan impugnarse y resolverse oportunamente, esto es, antes del inicio del proceso electoral correspondiente, para que se garantice el principio de certeza que rige en la materia.
- d) Además para determinar si se actualiza una violación al citado precepto constitucional es necesario determinar si la modificación normativa realizada es o no fundamental, tanto dentro de los noventa días previos como iniciado el proceso electoral.
- e) Respecto al alcance de la expresión “modificaciones legales fundamentales”, el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88, 89, 91, 92, 96 y 98 precisó que “será fundamental aquélla que tenga por objeto, efecto o consecuencia producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través del cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, no hacer o dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales”. Así, “las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a observar durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter señalado”. Se cita

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

III. Opinión

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

En principio quiero señalar que este tema se analizó por el Tribunal Pleno el veintiocho de septiembre del año pasado —2017—, cuando presenté como ponente, el proyecto de la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88, 89, 91, 92, 96 y 98 del Estado de Nuevo León, en el que propuse la posición que explicaré en este voto, y que sin embargo, no fue aprobada por el Tribunal Pleno ya que la votación generó un desechamiento del proyecto, un retorno y un fallo final a dicho caso en un sentido contrario al que ahora —cuatro meses después— se sostiene en el presente caso¹³.

¹³ En el caso de Nuevo León, la propuesta de invalidez que se sustentaba en el proyecto de resolución bajo la interpretación del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal que en este voto explico, se votó inicialmente por mayoría de 6 votos en contra de la propuesta. Así, votaron en contra de esta interpretación los ministros

Pues bien, desde dicha propuesta señalé que sobre el alcance e interpretación del penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional, el Tribunal Pleno de la Corte ya se ha expresado en diversos precedentes¹⁴:

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

- a) La intención del Poder Reformador de la Constitución al establecer la prohibición contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal en el sentido de que no pueden promulgarse ni publicarse leyes electorales dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral fue la de que, en su caso, dichas normas en materia electoral pudieran ser impugnadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que dicho Tribunal resuelva las contiendas antes de que se inicie

Gutiérrez, Luna, Franco, Zaldívar, Pardo y Piña. A favor de la propuesta de aquel momento sólo votamos el que suscribe y el ministro Laynez. Estuvieron ausentes los ministros Medina, Pérez y Aguilar. Hubo una segunda votación para determinar la fecha de inicio del proceso electoral, de la que se obtuvieron cuatro votos de los ministros Gutiérrez, Luna, Franco y Zaldívar en el sentido de que el mismo iniciaba en noviembre de 2017, mientras que los ministros Pardo y Piña consideraban que el proceso iniciaría en octubre de 2017. La determinación de la fecha del inicio del proceso electoral era de suma trascendencia ya que a partir de ella se computan los 90 días de veda constitucional. En estas condiciones el asunto se desechó y returnó, correspondiéndole la elaboración de un nuevo proyecto al ministro Pardo Rebolledo, mismo que se discutió y resolvió en sesión pública del Tribunal Pleno de 26 de octubre de 2017, sesión en la que estuve ausente, por lo que no pude votar ni elaborar mi voto particular. Por ello aprovecho la ocasión para explicar mi criterio.

¹⁴ El penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional es del tenor siguiente: **“Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

...

II...

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

el proceso electoral correspondiente, garantizando así el principio de certeza que se debe observar en la materia.

- b) En el caso procedía declarar la inaplicabilidad de la reforma al artículo 47 de la Constitución Política del Estado de Tabasco para el proceso electoral extraordinario “próximo a celebrarse” en la entidad, debido a que esta modificación se había realizado dentro del plazo de noventa días previsto en el artículo 105 constitucional. De este precedente derivó la jurisprudencia P./J. 25/2001 de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DECRETO ‘450’, POR EL QUE SE REFORMÓ EL ARTÍCULO 47, PÁRRAFO SEGUNDO, PARTE FINAL, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO, DEBE DECLARARSE INAPLICABLE PARA EL PRÓXIMO PROCESO ELECTORAL EXTRAORDINARIO QUE TENDRÁ VERIFICATIVO EN ESTA ENTIDAD, POR NO HABERSE EMITIDO CON LA ANTICIPACIÓN DEBIDA”¹⁵.

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

- a) El principio de certeza en materia electoral relativo a que desde el inicio del proceso electoral los participantes deben conocer las reglas fundamentales que integrarán el marco legal

¹⁵ Cabe señalar que en este precedente se estudió un caso de elecciones extraordinarias en el que el Pleno determinó que existía una evidente falta de referencia expresa y cierta sobre la fecha del inicio del proceso electoral y de una interpretación de diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, se concluyó que debía tenerse como fecha de inicio del mismo aquella en que se expidió la convocatoria respectiva, y de ahí se derivó que la reforma al citado artículo 47 de la Constitución Local se había realizado dentro de los 90 días prohibidos por el artículo 105 constitucional. La tesis de jurisprudencia señalada fue emitida por el Pleno en su novena época y es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIII, marzo de 2001, página 446.

del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, tiene como excepciones: i) que se haya modificado el marco legal relativo pero que dichas modificaciones no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral¹⁶; y, ii) cuando la modificación a las leyes electorales sea indispensable por una declaración de invalidez dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ya hubiere iniciado el proceso electoral¹⁷. De este precedente derivó la jurisprudencia P./J. 98/2006 de rubro “CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO”¹⁸.

3.- Posteriormente, en sesión de tres de mayo de dos mil siete, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 139/2007** el Tribunal Pleno, precisó el alcance de la expresión “modificación legal fundamental”, prevista en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional, y al respecto señaló que¹⁹:

¹⁶ En este punto se aclara en la sentencia que si el carácter de las modificaciones es accesorio o de aplicación contingente, la falta de observancia del requisito previsto en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional no producirá la invalidez, pues aun transgrediéndose la regularidad constitucional, su reparación puede ordenarse sin dañar los actos esenciales del proceso electoral, aunque esta ya hubiere comenzado.

¹⁷ En este punto se aclara que la creación de las nuevas normas tiene como sustento las posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias o la reforma de las existentes, pues sería ilógico que por la exigencia de un requisito formal el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención.

¹⁸ Este criterio fue emitido por el Pleno en su novena época y es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, agosto 2006, página 1564.

¹⁹ Cabe señalar que este es el precedente original en el que el Tribunal Pleno se pronunció sobre el alcance y contenido de las modificaciones legales fundamentales, siendo que este criterio se retomó para aplicarse en la diversa acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas del Estado de Nuevo León. Ahora bien, en el precedente original se resolvió que las modificaciones impugnadas no eran modificaciones legales fundamentales de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que aun y cuando su expedición tuvo verificativo una vez iniciado el proceso electoral en el Estado de Veracruz, no se estaba en el supuesto de declarar su inconstitucionalidad ni su inaplicabilidad

a) La modificación será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales. Así, las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado. De este precedente derivó la jurisprudencia P./J. 87/2007 de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN ‘MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES’, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”²⁰.

para el mencionado proceso electoral. Este precedente se votó en sesión pública de 3 de mayo de 2007, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero (Ponente), Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia. Estuvieron ausentes los Ministros Cossío Díaz —por estar cumpliendo una comisión oficial— y Gudiño Pelayo —por encontrarse de vacaciones en virtud de haber integrado comisiones de receso—.

²⁰ Esta jurisprudencia fue emitida por el Pleno en su novena época y es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, diciembre 2007, página 563. Su texto es el siguiente: “El citado precepto establece que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber ‘modificaciones legales fundamentales’. Por otra parte, del procedimiento de creación de dicha norma, se advierte que la intención del Órgano Reformador al establecer tal prohibición fue que, en su caso, las normas en materia electoral pudieran impugnarse ante

4.- En sesión de ocho de abril de dos mil ocho al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 57/2008**, el Tribunal Pleno señaló que²¹:

- a) La intención del Poder Reformador de la Constitución al establecer **la prohibición** contenida en dicho precepto fue, por un lado, que no pudieran promulgarse ni publicarse leyes electorales dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral y, por el otro, que una vez iniciado el

la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que ésta resolviera las contiendas antes del inicio del proceso electoral correspondiente, garantizando así el principio de certeza que debe observarse en la materia; sin embargo, la previsión contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no puede considerarse como tajante, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de 90 días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan "modificaciones legales fundamentales". En relación con esta expresión, aunque no fue el tema medular, este Alto Tribunal en la tesis P./J. 98/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564, se refirió a dichas modificaciones como aquellas que alteran sustancialmente disposiciones que rigen o integran el marco legal aplicable al proceso electoral; en este orden, si las citadas modificaciones legislativas no son de naturaleza trascendental para el proceso electoral, por ser de carácter accesorio o de aplicación contingente, su realización dentro del proceso electoral no producirá su invalidez o, en su caso, la inaplicación al proceso correspondiente. Ahora bien, este Tribunal Constitucional estima pertinente definir claramente el alcance de la expresión "modificaciones legales fundamentales", pues de ello dependerá la determinación sobre si la ley electoral impugnada vulnera o no el precepto citado y, por ende, su inaplicabilidad o no para el proceso que ya hubiere iniciado. Por tanto, una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales. Así, las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado."

²¹ Cabe señalar que en este precedente, después de realizar el estudio correspondiente, se determinó que no se configuraba la violación constitucional al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, ya que entre las modificaciones legales electorales impugnadas y la fecha del inicio del proceso electoral mediaba un plazo de noventa y un días.

proceso electoral, las citadas normas no pudieran sufrir modificaciones fundamentales.

- b) La **prohibición** aludida en los dos aspectos descritos, únicamente opera si las leyes electorales que se emitan afectan el proceso electoral que iniciará en el plazo de noventa días o bien durante su desarrollo.
- c) La exposición de motivos de la reforma constitucional de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis confirma la intención de esta prohibición, pues de ella se advierte que la finalidad de señalar un plazo de noventa días previos al inicio del proceso electoral, obedeció a que, a juicio del órgano reformador de la Constitución, dicho plazo era suficiente para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su caso, resolviera las acciones de inconstitucionalidad que pudieran plantearse antes del inicio del proceso electoral en que fuera a aplicarse la ley electoral impugnada y existiera tiempo para emitir nuevas normas, en el supuesto de que se declarara la invalidez de las impugnadas.
- d) Así, la prohibición prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, está integrada por los siguientes elementos: i) las leyes electorales — federales o locales— deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes del inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse; y, ii) no podrá haber modificaciones

fundamentales en las leyes electorales — federales o locales— durante el proceso electoral en que vayan a aplicarse.

- e) Para determinar si una norma general electoral fue emitida sin mediar noventa días previos al inicio del proceso electoral en que vaya a aplicarse, debe determinarse la fecha en que inicia el proceso electoral en el que se aplicarán las reformas. Al respecto, se precisó que al resolverse la diversa acción de inconstitucionalidad 18/2001 y sus acumuladas 19/2001 y 20/2001, el Tribunal Pleno sostuvo que para el cómputo de dicho plazo debe atenderse a la fecha que de acuerdo con la legislación electoral vigente, antes de las reformas, señale el inicio del proceso electoral, y no a situaciones fácticas, o eventualidades que pudieran acontecer con motivo del inicio de dicho proceso electoral.²²

²² De dicho asunto derivó la jurisprudencia P./J. 64/2001, de rubro y texto: **“PROCESO ELECTORAL. PARA DETERMINAR JURÍDICAMENTE SU INICIO DEBE ATENDERSE A LA FECHA QUE ESTABLEZCA LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ANTERIOR A LA REFORMA Y NO A AQUELLA CUYA CONSTITUCIONALIDAD SE CONTROVIERTE O A SITUACIONES FÁCTICAS.** Para efectos de determinar si una norma general electoral fue emitida fuera del plazo permitido que establece el artículo 105, fracción II, inciso f), penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse o bien durante el mismo, para el cómputo de dicho plazo debe atenderse a la fecha que de acuerdo con la legislación electoral vigente, antes de las reformas, señale el inicio del proceso electoral, y no a situaciones fácticas, o eventualidades que pudieran acontecer con motivo del inicio de dicho proceso electoral, pues de admitir lo contrario se violaría el principio de certeza que se salvaguarda con el establecimiento del plazo fijado”, emitida por el Pleno en la novena época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIII, abril de 2001, página 876.

5.- Finalmente, en sesión de cuatro de diciembre de dos mil doce, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 61/2012**, el Tribunal Pleno señaló que²³:

- a) El penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional establece, al mismo tiempo, una obligación y una prohibición en torno a las leyes electorales, ya sean federales o locales, respecto de su promulgación, publicación y reforma.
- b) En el primer caso —la obligación—, la vinculación se encuentra relacionada con un límite temporal, pues se expresa en el sentido de que dichas normas deben quedar publicadas y promulgadas en un plazo específico, esto es, noventa días antes del proceso en el que vayan a aplicarse, mientras que en el segundo, la prohibición referida se plantea en la lógica de que dichas leyes no podrán sufrir modificaciones fundamentales durante el tiempo señalado.
- c) Esto se ha entendido así, con la finalidad de que, en caso de ser necesario, las normas electorales puedan impugnarse y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación esté en aptitud de resolver, oportunamente, las contiendas respectivas, esto es, antes del inicio del proceso electoral correspondiente, para que de esta forma quede garantizado el principio de certeza que debe observarse en la materia.

²³ Cabe señalar que este precedente se resolvió por unanimidad de 11 votos y en él se determinó que en el caso se había respetado la temporalidad prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo constitucional, por lo que el planteamiento de invalidez hecho valer por el accionante era infundado.

- d) El alcance de la expresión “modificaciones legales fundamentales”, tal como lo ha entendido el Pleno en la jurisprudencia P./J. 87/2007, resulta relevante pues de ello dependerá la determinación sobre si la ley electoral impugnada vulnera o no el precepto citado y, por ende, la determinación sobre su inaplicabilidad o no para el proceso electoral que estuviere próximo a iniciar.
- e) Para verificar la regularidad constitucional de las modificaciones realizadas a las leyes electorales, cuando se impugne su inobservancia a lo previsto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Ley Fundamental, será necesario verificar los siguientes tres elementos generales: i) la temporalidad de la reforma; ii) el proceso con el que está vinculada y iii) la naturaleza de los cambios realizados, por tratarse de las condiciones relevantes y definitivas que, en su caso, determinarán la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma respectiva.
- f) Esto es así, ya que en cuanto al análisis de la temporalidad en que se realiza, debe recordarse que la exigencia del precepto constitucional indicado se desarrolla en el sentido de establecer un límite temporal a las modificaciones de este tipo de leyes, que se cuenta tomando como base el inicio del proceso electoral correspondiente. No obstante, este elemento, por sí solo, es insuficiente para acreditar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las reformas pues, aún en caso de que se hayan verificado dentro del plazo de noventa días señalado al efecto, será indispensable analizar, además, si los cambios realizados tendrán incidencia o aplicabilidad en el proceso

electoral que sirvió como base para el cómputo del plazo de prohibición, en la lógica de que si así fuera, podría llegar a afectarse el principio de certeza que debe regir en la materia. Además, incluso en el caso de que se hubieran hecho modificaciones a una norma electoral dentro del plazo referido y que éstas fueran a aplicarse en el proceso inmediato a su realización, dichos cambios no provocarán, de suyo, la determinación de inconstitucionalidad respectiva pues, como se ha señalado, al efecto, será necesario que impliquen una reforma fundamental, es decir, que impacte de manera directa y determinante en el desarrollo del proceso electoral respectivo. Lo anterior es así, ya que si se tratara de cambios accesorios, o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación o publicación sin mediar el plazo al que se refiere el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional no podrá provocar su invalidez, pues aun en el supuesto de que se transgrediera la regularidad constitucional, su reparación podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, incluso si éste ya hubiere iniciado.

- g) De este modo, se concluyó que para verificar la adecuación constitucional de las reformas realizadas a leyes electorales, cuando se argumente el incumplimiento del dispositivo constitucional aludido, será menester analizar las tres condiciones o requisitos planteados, pues sólo así se estará en aptitud de arribar a una conclusión acertada al respecto.

Pues bien, de esta narrativa de precedentes se advierte la evolución del criterio interpretativo de la prohibición contenida en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional. Incluso, en el último de los precedentes narrados (acción de inconstitucionalidad 61/2012) se agrega que esta norma es dual ya que no sólo contiene una prohibición sino también una obligación²⁴.

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

A partir de este precedente, la prohibición contenida en la norma constitucional señalada, debe entenderse como una **prohibición**

²⁴ De hecho este es el único de los precedentes en el que se sostuvo esta dualidad. El resto de los precedentes que se citan en la sentencia —las acciones de inconstitucionalidad 41/2008 y 139/2007—, no refieren esta dualidad, sino que sólo aluden a una prohibición contenida en el precepto constitucional señalado, en ningún momento se refieren a una obligación.

tajante en el sentido de que cualquier tipo de modificación a las leyes electorales —sean federales o locales— dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral en el que vayan a aplicarse, se encuentra vedada para los órganos legislativos y ejecutivos —federal y locales— emisores de las normas, pues se trata de una prohibición directa prevista por dicha norma constitucional, la cual, en caso de actualizarse, configuraría una violación trascendental a la Constitución Federal, ya que se trata de una veda temporal para la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos correspondientes, ello, independientemente de la naturaleza de la modificación, es decir, de si esta es fundamental o no en el entendimiento que ha tenido al respecto este Tribunal Pleno. En este sentido, ningún tipo de modificación podrá realizarse en el periodo de la veda constitucional ya que esta veda constitucionalmente prevista implica una incompetencia “temporal” para que los órganos legislativo y ejecutivo —federales y locales— emitan, promulguen y publiquen normas electorales, pues el poder reformador de la Constitución condicionó el ejercicio de estas competencias durante la temporalidad señalada, pues resultaría contrario al principio de certeza en materia electoral que dichos poderes ejercieran estas competencias durante dicha temporalidad, ya que no debe perderse de vista que este principio, también previsto constitucionalmente, garantiza que todos los participantes en un proceso electoral determinado conozcan previamente, con claridad y seguridad, las normas que aplicarán al proceso electoral y que regirán la actuación de los participantes y de las autoridades electorales correspondientes²⁵.

²⁵ Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 144/2005, emitida en la novena época del Tribunal Pleno, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo

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

En efecto, **esta segunda prohibición** también está dirigida a los órganos legislativos y ejecutivos en el desarrollo de su función legislativa y de promulgación y publicación de las normas, se trata

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

también de una limitante temporal para el desarrollo de sus funciones legislativas y ejecutivas, pues es específica al señalar que una vez iniciado el proceso electoral y durante su desarrollo, no podrán realizarse modificaciones fundamentales a las normas electorales aplicables al mismo.

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

De este modo, en la primera de las fases nada tiene que ver la naturaleza o el tipo de modificación, pues se trata de un plazo vedado para que los órganos legislativos y ejecutivos **ejerzan sus competencias en la materia durante la temporalidad señalada**, se trata de un límite temporal que prevé una prohibición absoluta y tajante **para la emisión, promulgación y publicación de normas electorales, pues el poder reformador de la Constitución condicionó el ejercicio de estas competencias durante la temporalidad señalada**, mientras que en la segunda de las fases, esto es una vez iniciado el proceso electoral y durante su desarrollo, ya resulta importante la determinación del tipo de modificación, pues, por

disposición constitucional, no podrá ser una “modificación legal fundamental”.

Así, considero que la norma constitucional analizada es clara. En su primera parte al señalar que “las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse”, establece una prohibición directa y **tajante para que los órganos legislativos y ejecutivos ejerzan sus competencias para reformar, modificar, expedir, promulgar o publicar normas electorales, prohibición que constituye una incompetencia temporal para el ejercicio de estas competencias y que queda limitada en el tiempo, ya que por disposición constitucional, las leyes electorales deben promulgarse y publicarse, por lo menos, noventa días antes del inicio del proceso electoral en el que vayan a aplicarse.** Esta prohibición o veda constitucional se constituye entonces como un límite directo y temporal **al ejercicio de la competencia de los órganos legislativos y ejecutivos** en el desarrollo de su función de emitir, reformar, modificar, promulgar y publicar leyes en materia electoral, **y que en caso de que se vulnere tendría como resultado la emisión, promulgación y publicación de una norma electoral emitida por autoridades incompetentes conforme a la disposición constitucional aludida**²⁶.

²⁶ Cabe señalar que este tipo de razonamiento consistente en la declaratoria de invalidez de normas derivada de la actuación de órganos y autoridades incompetentes temporalmente por disposición constitucional para llevar a cabo el ejercicio de sus atribuciones, ya ha sido un criterio aceptado por este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 58/2016 y 56/2016, por unanimidad de 10 votos (estuvo ausente el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena), en sesión pública de 5 de septiembre de 2016. En dichos precedentes relativos a la implementación de las reformas en materia anticorrupción en las entidades federativas se determinó esencialmente que la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de mayo de 2015 en materia de combate a la corrupción, en sus artículos transitorios estableció una **mecánica transicional** para la transformación de los sistemas federal y locales en la materia, mecánica que requería de la emisión, por parte del Congreso de la Unión, de las leyes generales correspondientes, mismas que se

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

Así entonces, me parece que resultan claras las dos prohibiciones establecidas por la norma constitucional analizada, las cuales son prohibiciones específicas y aplicables en momentos distintos. De este

configuran como la base para expedir y realizar los ajustes y adecuaciones normativas necesarias en las entidades federativas, de modo que esta mecánica transicional prevista en la citada reforma constitucional **condicionó a los congresos locales para ejercer su competencia legislativa** hasta que el Congreso de la Unión fijara, en las correspondientes leyes generales, tanto las bases de la rectoría y distribución de competencias, como las bases para la coordinación en el establecimiento de un sistema nacional. **Esta mecánica transicional se entendió en los citados precedentes como una “veda temporal” o condición suspensiva para el ejercicio de la facultad concurrente en los términos de los artículos 73 y 113 fracción II, último párrafo de la Constitución Federal, por lo que se invalidaron las normas locales emitidas dentro de esa veda constitucional.**

modo, al tratarse de prohibiciones previstas constitucionalmente, estimo que la violación a cualquiera de ellas, sin lugar a dudas, constituye una violación directa y tajante a la Constitución Federal, suficiente por sí misma, para declarar la invalidez de la norma impugnada.

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

Como se advierte este precedente exige el acreditamiento de los tres elementos de manera conjunta e indubitable para poder llegar a la

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

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

Ahora bien, no debe perderse de vista que el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 87/2007 y derivado de la acción de inconstitucionalidad 139/2007 no debe abandonarse ya que da contenido a lo que debe entenderse por modificaciones legales

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

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

ELECTORAL EXTRAORDINARIO QUE TENDRÁ VERIFICATIVO EN ESTA ENTIDAD, POR NO HABERSE EMITIDO CON LA ANTICIPACIÓN DEBIDA”²⁷.

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

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

LIC. RAFAEL COELLO CETINA
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LPRZ/RMMG

²⁷ Cabe señalar que en este precedente se estudió un caso de elecciones extraordinarias en el que el Pleno determinó que existía una evidente falta de referencia expresa y cierta sobre la fecha del inicio del proceso electoral y de una interpretación de diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, se concluyó que debía tenerse como fecha de inicio del mismo aquella en que se expidió la convocatoria respectiva, y de ahí se derivó que la reforma al citado artículo 47 de la Constitución Local se había realizado dentro de los 90 días prohibidos por el artículo 105 constitucional. La tesis de jurisprudencia señalada fue emitida por el Pleno en su novena época y es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIII, marzo de 2001, página 446.