

EXPEDIENTE: SUP-OP-11/2012.

**ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD:
61/2012.**

**PROMOVENTE: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.**

**AUTORIDADES: LXIII
LEGISLATURA DEL CONGRESO
DEL ESTADO DE CHIHUAHUA Y
OTRAS.**

OPINIÓN SOLICITADA A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, POR EL SEÑOR MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, INSTRUCTOR EN EL EXPEDIENTE RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRECISADA AL RUBRO, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El precepto de la ley reglamentaria invocada¹ dispone que cuando la acción de inconstitucionalidad se promueve contra una ley electoral, el Ministro instructor tiene la facultad de

¹ “Artículo 68.

[...]

Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

[...]”

solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **opinión** sobre los temas y conceptos de la materia electoral relacionados con el asunto a resolver en la acción promovida.

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

El artículo 71, párrafo segundo,³ de la propia Ley Reglamentaria establece que las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la *no conformidad* de leyes electorales a la Constitución Federal deberán constreñir

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

³ **Artículo 71.**

[...]

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

su objeto de estudio a lo planteado en los conceptos de invalidez hechos valer; por lo tanto, cuando el Ministro instructor en determinada acción de inconstitucionalidad solicite **opinión** desde el punto de vista jurídico electoral en el expediente relativo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe hacer referencia concreta a los temas que formen parte de la materia de impugnación.

En el caso particular, el partido político promovente, en la demanda de acción de inconstitucionalidad, señala como norma general cuya invalidez se reclama ***“el decreto por el que se Reforman [sic] la Constitución Política del Estado de Chihuahua y la Ley Electoral del Estado de Chihuahua”*** publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua el trece de octubre de dos mil doce.

Asimismo, en la demanda respectiva se precisaron como autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada a la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua y al Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, respectivamente.

De igual forma, el partido demandante señaló como precepto constitucional que se estima violado el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El partido político promovente, en su único concepto de invalidez, plantea el siguiente tema:

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

Lo anterior, aduciendo el siguiente:

Concepto de invalidez

El partido demandante, en su único concepto de invalidez hecho valer, argumenta, en síntesis, que el decreto impugnado, Número 883/2012 I P.O., publicado en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua el trece de octubre de dos mil doce, por el que se reformaron la Constitución Política del Estado de Chihuahua y la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, viola el mandato contenido en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, pues, en su concepto, fue publicado y entró en vigor dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral local, el cual comienza el quince de diciembre de dos mil doce.

Opinión.

Esta Sala Superior ha sustentado reiteradamente el criterio⁴ en el sentido de que no es procedente emitir opinión en torno al referido concepto de invalidez en que se aduce una violación (formal) a lo dispuesto en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

En efecto, el motivo de impugnación se dirige a demostrar que el decreto impugnado vulnera lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, que establece:

“Artículo 105. [...]

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.”

En esas condiciones, dado que el concepto de invalidez cuestiona únicamente la temporalidad de la emisión del decreto impugnado y tomando en consideración que tal planteamiento se vincula estrechamente con el procedimiento legislativo de creación de la norma jurídica impugnada, cabe establecer que dicho planteamiento no da lugar a la opinión especializada de esta Sala Superior, habida cuenta que es un tema que no se

⁴ Por ejemplo, en las opiniones identificadas con las claves SUP-OP-8/2012 y SUP-OP-9/2012 rendidas por esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

refiere al ámbito particular del derecho electoral, sino al derecho constitucional.

No pasa inadvertido para esta Sala Superior, en relación con la prohibición establecida por el Poder Constituyente Permanente en el invocado artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal, el contenido de la tesis plenaria de jurisprudencia P. J. 87/2007 sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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,**⁵ en cuanto que no

⁵ Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 563. Texto: 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 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

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 ese sentido, como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta 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.

Al respecto, en la tesis jurisprudencial invocada, el referido Tribunal Constitucional sostiene que 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

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. [Énfasis añadido] Asimismo, se tienen en cuenta ciertos criterios sobre aspectos sustanciales del proceso electoral determinados por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, falladas el 28 de mayo de 2009.

SUP-OP-11/2012

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.

En el caso concreto, es verdad que, a primera vista, las normas contenidas en el decreto impugnado importan modificaciones legales fundamentales, según se advierte de su contenido, toda vez que se refieren a aspectos tales como reglas del financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto (artículo 27 Bis, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua); fechas de los procesos electorales ordinarios (artículo 36, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua); requisitos para la formación de las listas de candidatos propietarios y suplentes para candidatos a diputados electos por el principio de representación proporcional a fin de lograr equidad de género (artículo 40, quinto párrafo, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua) y reglas para la distribución de gastos de campaña (artículo 58, numeral 6, incisos a) y b), de la

Ley Electoral del Estado de Chihuahua), así como las respectivas disposiciones transitorias.

No obstante lo anterior, como se indicó, los argumentos de invalidez hechos valer por el partido promovente están dirigidos exclusivamente a mostrar que se cometió una violación formal, al contravenirse la prohibición constitucional mencionada, sin que se advierta punto de impugnación alguno sobre violaciones de carácter material a la Constitución Federal de alguno o algunos de los artículos reformados mediante el decreto controvertido, razón por la cual esta Sala Superior está impedida para emitir opinión alguna sobre la invalidez o no de las normas contenidas en el mismo.

Por las razones expuestas, esta Sala Superior concluye:

ÚNICO. No se emite opinión respecto del concepto de invalidez único hecho valer.

Emiten la presente opinión los Magistrados integrantes de la Sala Superior, con la ausencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, ante el Secretario General de Acuerdos que da fe.

México, Distrito Federal, a veintiuno de noviembre de dos mil doce.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO