



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 2**  
**O R D I N A R I A**  
**LUNES 8 DE ENERO DE 2018**

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y dos minutos del lunes ocho de enero de dos mil dieciocho, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

**I. APROBACIÓN DE ACTA**

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número uno ordinaria, celebrada el jueves cuatro de enero del año en curso.

Por unanimidad de once votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

**II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS**

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del lunes ocho de enero de dos mil dieciocho:



**I. 5/2017**

Declaratoria general de inconstitucionalidad 5/2017, solicitada por la Presidencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de los artículos 87, fracción I, y transitorio décimo quinto del Reglamento de la Ley General de Turismo. En el proyecto formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“ÚNICO. La presente declaratoria general de inconstitucionalidad ha quedado sin materia”*.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los considerandos primero y segundo relativos, respectivamente, a la competencia y a la legitimación, la cual se aprobó en votación económica 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.

La señora Ministra ponente Luna Ramos presentó el considerando tercero, relativo al estudio del asunto.

Narró los antecedentes del asunto: 1) el diecisiete de junio de dos mil nueve se publicó la Ley General de Turismo, 2) el seis de julio se publicó el Reglamento de la Ley General de Turismo, 3) el treinta de marzo se publicaron varios acuerdos emitidos con relación precisamente a estas disposiciones del secretario de Turismo, que denominaron: “ACUERDO por el que se emite el catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios deberán





inscribirse en el Registro Nacional de Turismo”, el “ACUERDO por el que se emite la Convocatoria Nacional de Inscripción al Registro Nacional de Turismo dirigida a los prestadores de servicios turísticos” y el “ACUERDO por el que se establece el formato único para los trámites del Registro Nacional de Turismo”, 4) se promovieron diversos asuntos ante los juzgados de distrito que llegaron con posterioridad, en revisión, a la Segunda Sala, y el veintiocho de junio de dos mil diecisiete se aprobó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 95/2017 (10a.), publicada el catorce de julio siguiente, 5) el Ministro Presidente de dicha Sala solicitó al Ministro Presidente de esta Suprema Corte tramitar la Declaratoria General de Inconstitucionalidad, y el siete de agosto de dos mil diecisiete se iniciaron los trámites respectivos; sin embargo, el dieciséis de agosto de dos mil diecisiete se publicó el Decreto de Reformas del Reglamento General de Turismo, que modificó los artículos cuya determinación de inconstitucionalidad solicitó la Sala — artículo 87 décimo quinto transitorio del Reglamento referido—.

Señaló que, por tanto, el proyecto propone dejar sin materia la solicitud de declaración de inconstitucionalidad, al haberse reformado los artículos de manera sustancial, siguiendo el criterio mayoritario de este Tribunal Pleno, en el sentido de que, para que pueda estimarse que es un nuevo acto legislativo, debe contener cambios sustanciales.





Adelantó que, personalmente, se apartó de algunas consideraciones, porque resulta suficiente con que se hubiera modificado el artículo para que sea un nuevo acto legislativo y, por tanto, no ha lugar a la solicitud de declaración de inconstitucionalidad.

El señor Ministro Pardo Rebolledo observó que el proyecto refiere a un precedente resuelto en el mismo sentido, el cual no compartió en su momento porque el proceso de una declaratoria general de inconstitucionalidad no se altera por la circunstancia de que haya sido modificada o derogada la norma en cuestión, sino que dicha declaratoria general de inconstitucionalidad podría alcanzar aquellos actos que fueron fundamentados en la ley que se estimó inconstitucional y, en esa medida, se debe mantener la materia de esa declaratoria. Por ende, estaría en contra del proyecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando tercero, relativo al estudio del asunto, la cual se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.





Sesión Pública Núm. 2

Lunes 8 de enero de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto de la lista:

II. 145/2017  
y ac.  
146/2017

Acción de inconstitucionalidad 145/2017 y acumulada 146/2017, promovidas por los Partidos Políticos del Trabajo y de la Revolución Democrática, demandando la invalidez 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, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el dos de octubre de dos mil diecisiete. En el proyecto formulado por el señor Ministro Eduardo Medina Mora I. se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada. 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. TERCERO. Se declara la invalidez de los numerales 12 y 13 del artículo 52, así como de los artículos transitorios, materia 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. 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. 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”.*

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación, la cual se aprobó en votación económica 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.

El señor Ministro ponente Medina Mora I. presentó el considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. El proyecto propone, por una parte, 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; en razón de que no se trata de un nuevo acto legislativo, en tanto que únicamente se recorrió dicho numeral, en función de haberse introducido los numerales 12 y 13, que no estaban en el texto anterior.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que, para determinar que se da un nuevo acto legislativo, resulta





Sesión Pública Núm. 2

Lunes 8 de enero de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

suficiente cualquier modificación que se publique en un decreto nuevo, por lo que se apartaría del proyecto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se pronunció en los mismos términos que la señora Ministra Luna Ramos.

La señora Ministra Piña Hernández compartió ese criterio, por lo que estaría en contra del sobreseimiento que se propone.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales recordó que ese ha sido su criterio, por lo que no coincidiría con la propuesta.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta 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, la cual 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. Los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

El señor Ministro ponente Medina Mora I. presentó el considerando quinto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez.





Aclaró que el veintisiete de octubre del dos mil diecisiete se publicó una fe de erratas al Decreto Número 004, relacionada solamente con su artículo segundo transitorio, por lo que este estudio atenderá al texto corregido.

El proyecto propone declarar la invalidez del artículo 52, numerales 12 y 13, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, así como los artículos transitorios materia del Decreto Número 004, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el dos de octubre de dos mil diecisiete; en razón de que las reformas y adiciones contenidas al referido decreto constituyen modificaciones legales fundamentales que no fueron promulgadas y publicadas, cuando menos, noventa días anteriores al inicio del proceso electoral local, en términos del artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal, lo cual tiene como consecuencia su inaplicación en el proceso electoral dos mil diecisiete-dos mil dieciocho.

Asimismo, indicó que se planteó la violación de los artículos 41, base II, y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, al vulnerarse la prerrogativa de los partidos políticos a recibir financiamiento público local. El proyecto propone declarar fundado este concepto de invalidez, ya que, por mandato constitucional, el Congreso estatal debe garantizar que los partidos políticos reciban, de manera equitativa, financiamiento público para sus





actividades ordinarias permanentes y aquéllas tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; prerrogativa indisponible para el legislador local, quien debe asegurar su otorgamiento siempre que sea procedente y cuya libertad de configuración para establecer las bases de asignación del financiamiento público local, en específico, para partidos nacionales, no le autoriza, bajo ninguna circunstancia, a privarles de tal derecho; sin que sea dable hacer un ejercicio de ponderación entre la prerrogativa de los partidos a recibir financiamiento público y los derechos de la población chiapaneca que resulte afectada con fenómenos o catástrofes naturales; al tratarse, más bien, de obligaciones que el Estado debe garantizar de igual manera, sin que la satisfacción de una implique el sacrificio de la otra.

Presentó también el considerando sexto, relativo a los efectos. El proyecto propone determinar que la invalidez decretada surta sus efectos a partir de la fecha en que se notifique al Poder Legislativo del Estado los puntos resolutivos del fallo.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales propuso analizar, en primer término, el tema de la inaplicación del Decreto 004.

El señor Ministro Laynez Potisek consideró que el efecto no debe ser la inaplicabilidad de una disposición electoral fundamental y sustancial, emitida en el período de veda electoral, en tanto que éste tiene dos objetivos fundamentales: 1) certeza jurídica para los partidos políticos,





los ciudadanos, los candidatos y las autoridades electorales locales, para atender una gran cantidad de litigios, y 2) que esta Suprema Corte pueda, en caso de mediar una acción de inconstitucionalidad, resolverla a tiempo.

Por ello, valoró que no hay razón jurídica para que este Tribunal Pleno analice la constitucionalidad de una norma que está en franca violación a la veda electoral, tomando en cuenta que el artículo 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Federal indica 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 el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales”, por lo que no se desprende el efecto de que la norma quede en suspenso o no se aplique, sino hasta el otro proceso electoral.

Concluyó que la norma electoral en cuestión, promulgada dentro del período de veda electoral, es inconstitucional y tiene que invalidarse, quedando a consideración de la Legislatura local decidir si vuelve a legislar en esa materia y, en su caso, se promuevan las acciones que correspondan.

Recalcó que, cuando el precepto constitucional indica que “durante el mismo [el proceso electoral] no podrá haber modificaciones legales fundamentales”, existe una prohibición tajante para emitir legislación electoral en el período de veda y, desde luego, durante el proceso electoral, a menos que sean únicamente formales, nunca de



*Sesión Pública Núm. 2**Lunes 8 de enero de 2018*PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

sustancia. Con ello, reiteró que el decreto impugnado es inconstitucional en su totalidad, y no debería entrarse al análisis de los demás conceptos de invalidez.

El señor Ministro Cossío Díaz leyó el párrafo ciento sesenta y dos del proyecto: “La consecuencia de la violación al plazo de veda constitucional de noventa días para hacer modificaciones legales fundamentales es la inaplicación de las mismas al proceso electoral dos mil diecisiete - dos mil dieciocho”, por lo que concordó con el señor Ministro Laynez Potisek en estar en contra de ese efecto, en tanto que la prohibición del artículo 105 constitucional es absoluta. También se expresó en contra del precedente citado en la nota al pie número cinco del proyecto —acción de inconstitucionalidad 61/2012—, en tanto que no deben satisfacerse los requisitos establecidos en dicho precedente, sino que se trata de una incompetencia temporal, en la cual no puede legislarse nada en esos términos.

Por lo anterior, coincidió con el sentido de invalidez del proyecto, y en contra del efecto planteado y del estudio de los argumentos alusivos a las prerrogativas de financiamiento de los partidos políticos, al ser innecesario por la invalidez directa de la reforma que no respetó el plazo de noventa días de la veda electoral.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena concordó con los señores Ministros Laynez Potisek y Cossío Díaz en que, ante una incompetencia ante el plazo de veda electoral de noventa días, el efecto debe ser la invalidez del decreto





impugnado, por lo que tampoco coincidiría con el análisis posterior de si se trata o no de una disposición fundamental. Del mismo modo, estimó que, si se declara la invalidez por esa incompetencia, no sería necesaria la segunda parte del estudio del proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea coincidió en que la legislación en estudio se emitió en el período de veda electoral, por lo que el efecto no debe ser su inaplicación, sino su invalidez, dado que el artículo 105 constitucional 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 durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales”.

Por lo anterior, anunció su voto por la invalidez de la totalidad del decreto combatido, sin resultar conveniente ni pertinente el estudio de fondo de las normas emitidas dentro del plazo de veda electoral.

La señora Ministra Piña Hernández no convino con el tratamiento del proyecto acerca del artículo transitorio segundo del decreto impugnado, en cuanto a tomar en cuenta el texto de la fe de erratas, en tanto que, en el caso concreto, del proceso legislativo no se advierte que se trata de una corrección por voluntad del legislador local y, por ende, al adicionar una determinación temporal en relación con la suspensión del financiamiento público, no se trata de una fe de erratas, sino una nueva regla, impugnada además





Sesión Pública Núm. 2

Lunes 8 de enero de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

en ampliación de demanda, por lo que se apartaría de estas consideraciones del proyecto.

En cuanto al estudio de fondo, coincidió con que se vulneró el período de veda electoral, establecido en el artículo 105 constitucional, por lo que la consecuencia debe ser la invalidez de la norma, sin que proceda el estudio de fondo de constitucionalidad de la misma.

El señor Ministro Pérez Dayán explicó que la finalidad del período de veda electoral es la seguridad jurídica, es decir, garantizar que las reglas en materia electoral sean conocidas y definidas, por lo menos noventa días antes del proceso electoral, con lo que se dan los tiempos necesarios para resolver la acción de inconstitucionalidad que, en su caso, se llegase a presentar, para que esta Suprema Corte se pronuncie al respecto.

Bajo esa perspectiva, consideró que, para definir el marco correspondiente de seguridad jurídica, debe analizarse esencialmente el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal —“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”—, siendo que el mero hecho de haber legislado en aspectos fundamentales durante este periodo de noventa días, de suyo, acarrea su invalidez, sin la necesidad de revisar los méritos propios de la disposición





Sesión Pública Núm. 2

Lunes 8 de enero de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

que se cuestiona; sin embargo, estimó que en el caso concreto es importante revisar si la modificación fue fundamental, entendida como un cambio esquemático y estructural de las cuestiones que habrán de regir durante el proceso electoral.

Por esa razón, se manifestó de acuerdo con el estudio del alcance y méritos de la reforma, en cuanto a qué aspectos fueron modificados, por lo que coincidió con el proyecto en cuanto a que el financiamiento de los partidos políticos es un tema fundamental en el desarrollo de una elección y, por tanto, el Congreso local estaba imposibilitado para legislar.

Por lo anterior, concluyó que se debe declarar sencillamente la invalidez de la norma, y no pasar al estudio de los demás conceptos de invalidez.

El señor Ministro Franco González Salas observó que el proyecto está construido sobre un precedente, en el cual se estableció el criterio —formulado por el señor Ministro Laynez Potisek— de que la Constitución federal prohíbe al legislador local expedir y promulgar una ley dentro del período de veda electoral de noventa días antes del inicio del proceso electoral, con la finalidad de que esta Suprema Corte, vía acción de inconstitucionalidad, revise las normas impugnadas.

Subrayó estar de acuerdo con ese criterio, por lo que opinó que el efecto debe ser una declaración de





inconstitucionalidad lisa y llana, al haberse acreditado, en el caso, que la norma se expidió dentro del período de veda electoral, cuya prohibición es absoluta en los términos constitucionales, y aclaró que la parte de las “modificaciones legales fundamentales” únicamente se refiere para el proceso electoral, por lo que deben distinguirse esas dos etapas.

Precisó que su pronunciamiento, derivado de una nueva reflexión de los alcances del criterio establecido en el precedente citado, es en el sentido de otorgar plena seguridad jurídica en el proceso correspondiente y dejar al legislador en libertad de que vuelva a legislar en los términos que considere conveniente. Por tanto, no debería analizarse si se trata o no de reformas fundamentales, pues conllevaría una discusión complicada, siendo que hay una clara violación a un precepto constitucional.

La señora Ministra Luna Ramos coincidió con la señora Ministra Piña Hernández en que, en el caso, no se trata de una fe de erratas, sino una adición de un párrafo completo a un artículo, por lo que también se apartaría del proyecto.

Por lo que se refiere al período de veda electoral del artículo 105 constitucional, de noventa días antes del inicio del proceso electoral para que no se legisle en absoluto cuestiones sustanciales en esa materia, explicó que su razón de ser es brindar reglas claras al proceso electoral, y que puedan impugnarse oportunamente ante esta Suprema Corte, de ser necesario.





Sesión Pública Núm. 2

Lunes 8 de enero de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En el caso, valoró que existe un problema *sui generis*: el criterio mayoritario de este Tribunal Pleno ha sido en el sentido de que la veda electoral únicamente es respecto de las modificaciones legislativas no trascendentales, siendo que, si ya está iniciado el proceso electoral, deben analizarse las cuestiones fácticas, en caso de creación de nuevas normas. Así, destacó que la reforma que se analiza obedeció al caso fortuito del sismo del siete de septiembre de dos mil diecisiete, derivado del cual hubo una declaratoria de Gobernación por el desastre natural en noventa y siete municipios del Estado de Chiapas, que equivale al setenta y nueve por ciento del Estado y, por esa razón, el Congreso del Estado modificó estas normas para obtener recursos de otras fuentes, entre ellos, el financiamiento a los partidos políticos.

Por lo anterior, estimó que este caso fortuito pudiera entrar en las posibilidades de modificación a que refiere el artículo 105 constitucional, porque escapa a toda previsión y posibilidad del Congreso local, por lo que el hecho de que las normas traten de la determinación del financiamiento para los partidos políticos no significa, ante una situación de esta naturaleza, que no pueda legislarse, sino que debe considerarse como un caso de excepción y, por esa razón, no resulta inconstitucional.

Resaltó que existe un procedimiento de declaratoria de desastres, para posteriormente establecer un fondo y los pasos a seguir para no auxiliar a las entidades federativas





*Sesión Pública Núm. 2*

*Lunes 8 de enero de 2018*

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

únicamente con dicho fondo, sino también para prever, dentro de su presupuesto, las posibilidades de su reconstrucción.

Aclaró que su posicionamiento es únicamente para indicar que era posible legislar dentro de los noventa días que marca el artículo 105 constitucional, sin pronunciarse aún en el tema de fondo, lo cual realizará vencida por la mayoría.

En cuanto a los efectos, recordó que el planteamiento del proyecto se discutió en la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas, en la que se concluyó de forma similar a la del proyecto.

El señor Ministro Pérez Dayán estimó que la Constitución contempla una prohibición únicamente respecto del carácter fundamental de la reforma electoral, manteniendo la competencia para legislar cualquier cuestión instrumental que pueda apoyar el sano desarrollo de la elección, en primer lugar, porque el texto constitucional enuncia que “y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales” y, en segundo lugar, porque independientemente de que el efecto propuesto es no aplicar la norma para este proceso electoral, se analiza si es o no una reforma que afecta sustancialmente las reglas de dicho proceso, y concluye que efectivamente se modifica la estructura.





Agregó que, del proceso legislativo del decreto impugnado, se advierte que su iniciativa contempló que era correcto legislar en este sentido porque: “En este orden de ideas, al no ser las citadas modificaciones legislativas proponen de naturaleza trascendental para el proceso electoral, por ser de carácter accesorio o de aplicación contingente, es claro que su realización en relación a la cercanía del proceso es válida legal y constitucionalmente. Así, las presentes modificaciones legales no son fundamentales, aun cuando se reforman preceptos que rigen el financiamiento público de los partidos políticos”, con lo que se evidencia que el propio legislador supo de su imposibilidad para hacer modificaciones sustantivas, pero consideró que no violó el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, constitucional.

Advirtió que, de considerarse indiscriminadamente que cualquier reforma dentro de los noventa días supone, de suyo, su nulidad, no sería consistente con el texto constitucional que especifica que “no podrá haber modificaciones legales fundamentales”. No obstante, reiteró estar de acuerdo con el proyecto porque la norma afecta un tema estructural de la elección: el financiamiento de los partidos políticos.

El señor Ministro Cossío Díaz leyó el artículo 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Federal: “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”, y aclaró que por “el mismo” debe entenderse el plazo de noventa días. Añadió que la primera parte del precepto se refiere a la promulgación y publicación de la norma, sin iniciar todavía el proceso electoral, y la segunda parte se refiere a durante el proceso electoral, en el sentido de que se pueden hacer modificaciones legales no fundamentales.

Por lo anterior, estimó que pueden hacerse modificaciones instrumentales, siempre que haya iniciado el proceso electoral. Por tanto, estimó necesario abandonar el criterio sostenido por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 61/2012, y las tres condiciones particulares que se determinaron, y sustituirlo por la regla clara de los noventa días, en los que no se puede modificar nada, como se resolvió en la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas, en el sentido de que, antes del proceso electoral, el legislador local pierde completamente su competencia por una razón temporal, y la reasume una vez iniciado el proceso electoral, siempre que no modifique cuestiones fundamentales.

La señora Ministra Piña Hernández leyó el artículo 105, fracción II, párrafo último, parte primera, de la Constitución Federal: “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”,





lo que significa que no podrá haber modificaciones ni de forma ni de fondo, por razones de seguridad jurídica, como lo ha desarrollado este Tribunal Pleno; sin embargo, cuestionó que dicha certeza electoral se afectaría si se entendiera que, durante los noventa días previos, no puede haber reforma electoral alguna y, en cambio, sí es posible una vez iniciado el proceso electoral, siempre que no se trate de modificaciones fundamentales.

El señor Ministro ponente Medina Mora I. apuntó que el proyecto se elaboró conforme a un criterio de dos mil uno, plasmado a partir de su párrafo ciento sesenta y cuatro. Preciso que algunos señores Ministros han propuesto un nuevo criterio, conforme al cual, cualquier reforma realizada durante la veda electoral, es inconstitucional.

Aclaró que, en el caso, se trata de una modificación hecha durante la veda, no durante el proceso electoral, por lo que resultaría innecesario discutir acerca de si pudo haberse dado durante el proceso electoral. Asimismo, resaltó que del párrafo ciento cincuenta y tres a ciento cincuenta y cinco del proyecto, se aclara que se trata de modificaciones legales fundamentales. Finalmente, precisó que el proyecto no propuso la inaplicación de las normas para el proceso electoral próximo, sino la invalidez de los preceptos impugnados.

Modificó el proyecto para ajustar su párrafo ciento sesenta y tres, suprimir los párrafos del ciento sesenta y tres en adelante, y adecuar el párrafo ciento setenta y nueve





para referir al artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, constitucional, no así al 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se manifestó conforme con las modificaciones del proyecto.

Observó que en la página treinta y ocho del proyecto se cita la tesis de 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” —derivado de la acción de inconstitucionalidad 29/2005—; cuyo texto enuncia que “Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado”, con lo cual estimó que el análisis de si la modificación es sustancial o no resulta importante.





Sesión Pública Núm. 2

Lunes 8 de enero de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Continuó con la otra excepción del criterio anterior: “b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral”.

Apuntó que el otro precedente es la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas, en cuyo proyecto original —del señor Ministro Cossío Díaz— proponía la invalidez de todo el decreto impugnado, porque había sido expedido en el plazo de veda electoral; no obstante, se desechó por mayoría, y se presentó uno nuevo en el que se determinó que el decreto no se había expedido durante el plazo de la veda. Así, aclaró que en ese precedente no se estableció la circunstancia de que, a pesar de que hubiera sido expedida en la veda electoral, podía ser invalidada o solamente debía ser inaplicada para el proceso subsecuente, por lo que estimó que no debería invocarse como precedente para el criterio que ahora se define.





Opinó que, de acuerdo con la propuesta del proyecto modificado, la consecuencia debe ser invalidar la norma, incluso sin entrar al análisis de su contenido, como se hacía en un segundo apartado del proyecto, sino que basta con precisar que la norma se expidió en la veda electoral y se trató de una modificación legal fundamental, por lo que conlleva su invalidez, sin mayor análisis.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea aclaró haber votado en contra del proyecto original del señor Ministro Cossío Díaz de la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas, al considerar que el decreto impugnado no se había expedido dentro de la veda electoral.

El señor Ministro Cossío Díaz recalcó que el punto importante es que no se pueden modificar las normas electorales durante el plazo de noventa días, así como determinar si es una modificación fundamental o no. Al respecto, indicó que su proyecto original de la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas diferenciaba que, dentro del proceso electoral, se podrían hacer modificaciones no fundamentales; no obstante, la prohibición antes del inicio del proceso electoral es tajante. Por ello, exhortó que, al momento de pronunciarse los señores Ministros, lo hagan sobre esa condición sobre si durante la veda pueden darse o no modificaciones legales fundamentales.

El señor Ministro Franco González Salas explicó que el artículo 105 constitucional —introducido por una reforma





constitucional de mil novecientos noventa y seis— se estableció en un contexto histórico en el que únicamente existía un código federal electoral y los locales, por lo que la intención de los trabajos legislativos fue clara en impedir este tipo de reformas, acerca de un proceso electoral avanzado, para darle certeza desde su inicio y, contemplada la dinámica de que podría haber modificaciones necesarias que permitieran que el proceso culminara de mejor manera, se estableció la segunda parte del precepto, con el objeto de que pudieran reformarse las reglas electorales durante el proceso electoral, en tanto no afectaran la parte sustancial.

Por lo anterior, estimó que la definición más sencilla sería que, durante la fase de veda electoral, cualquier reforma deviene inconstitucional, por estar en contra de una prohibición expresa de la Constitución.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recordó que, tradicionalmente, este Tribunal Pleno ha considerado que en veda electoral solamente impide modificaciones legales fundamentales.

Indicó que, si bien de una interpretación gramatical del artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, constitucional — “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”— podría llevar a la conclusión de que hay dos etapas —la de veda electoral, donde no se puede





modificar nada, y la del proceso electoral, donde solamente se pueden hacer modificaciones instrumentales, no fundamentales—, coincidió con la señora Ministra Piña Hernández en que ello alteraría la finalidad de dicho precepto, porque una interpretación teleológica conduciría a concluir un sentido más acorde y armónico a la Constitución, sus valores y principios, esto es, determinar que no se puede modificar nada fundamental, ni antes ni después —durante la veda electoral y, por mayoría de razón, durante el proceso electoral—, como tradicionalmente lo ha hecho este Tribunal Pleno.

Consideró un contrasentido que, por seguridad jurídica, noventa días antes del proceso electoral no se pueda hacer nada y, durante el proceso electoral, que resulta ser más grave, se puedan hacer modificaciones instrumentales.

Por lo anterior, anunció su voto por la invalidez del decreto cuestionado y, en caso de que este Tribunal Pleno considere que el criterio que se va a plantear en el proyecto y en el engrose, es que no se puede llevar a cabo una modificación que no afecte elementos fundamentales durante la veda electoral, no lo compartiría.

Respecto de la preocupación del señor Ministro Pérez Dayán, aclaró que éste no es el primer asunto donde se plantea esta problemática.

La señora Ministra Piña Hernández se expresó de acuerdo con el proyecto modificado, puesto que, de lo





contrario, se concluiría erróneamente que se pueden hacer reformas instrumentales, una vez iniciado el proceso electoral, pero no noventa días antes de iniciado dicho proceso. Así, consideró que, aun por las razones prácticas de tener que reformar alguna cuestión instrumental durante el desarrollo del proceso electoral, ello iría en contra de la finalidad de la norma constitucional y de los valores que está protegiendo, entre otros, la certeza jurídica.

El señor Ministro Cossío Díaz valoró que la certeza jurídica no es el valor total ni la finalidad de la norma constitucional, sino contemplar que existen contingencias, durante los procesos electorales, que requieren ajustes legislativos, por lo que subrayó que deben distinguirse dos plazos muy claramente del precepto constitucional referido.

Manifestó preocupación por determinar una sola solución, consistente en que no se pueda modificar ninguna regla electoral antes ni durante el proceso electoral, puesto que equivaldría a suponer que la expresión “fundamentales” no existe en el texto constitucional, siendo que, con ella, se diferencian dos etapas —antes y durante el proceso electoral—.

Concluyó que, por una cuestión teleológica, debería permitirse que el legislador democrático recupere su facultad legislativa dentro del propio proceso electoral.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que nadie ha sostenido que el legislador democrático no pueda





modificar instrumentalmente las normas electorales, una vez iniciado el proceso, sino que, al contrario, puede hacerlo durante el proceso y en la veda electoral. Tampoco estimó que se pretenda desaparecer la palabra “fundamentales”, sino que se ha expresado que califica tanto al proceso como a la veda electoral.

Estimó que todos están de acuerdo en que una de las finalidades de este precepto constitucional es la certeza electoral, lo que supone que, si el legislador democrático advierte alguna falla instrumental, la corrija antes de que inicie el proceso electoral, y no durante el proceso electoral.

El señor Ministro Pérez Dayán recordó que, en el precedente de la Constitución de la Ciudad de México, se analizó la regla para la integración de su Congreso — sesenta y seis diputados; treinta y tres de mayoría relativa y treinta y tres de representación proporcional— y, para integrar la representación proporcional, se decía que habría dos listas, una de ellas compuesta por diecisiete personas por virtud de la votación obtenida y los restantes diecisiete — con lo que ya no sumaban treinta y tres— por los segundos lugares que más votación hubieran obtenido, lo que generaba inseguridad jurídica, surgiendo la interrogante sobre por qué el legislador no podría, en la veda electoral, precisar esa regla instrumental, lo que permite aclarar errores evidentes que, durante el proceso electoral, podrían generar disputas innecesarias.



*Sesión Pública Núm. 2**Lunes 8 de enero de 2018*PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Apuntó que el principio que debe prevalecer es que los Congresos tengan competencia para legislar y que las excepciones tienen que estar perfectamente establecidas. En el caso de legislar, existe una disposición constitucional expresa, de interpretación restrictiva, en el sentido de que el legislador local tiene facultades para legislar pero, por un principio de seguridad jurídica, no de forma estructural noventa días antes. Bajo esa perspectiva, se reiteró de acuerdo con el proyecto, que considera la expresión “fundamentales” como condición para determinar que la modificación afecta sustancialmente el proceso electoral y, por tanto, debe invalidarse la norma en cuestión.

La señora Ministra Luna Ramos apuntó que sus razones son totalmente distintas a las del proyecto, por lo que estaría en contra. Aclaró que el tema se ha discutido en muchas ocasiones por este Tribunal Pleno e, incluso, originó la tesis de jurisprudencia P./J. 98/2006, de rubro y texto: “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. El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que





previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico





que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral”.

De este modo, indicó que, si se adoptará un criterio interpretativo más literal de la norma, se tendría que dejar sin efectos la tesis anterior, inclusive adoptada en el proyecto.

El señor Ministro ponente Medina Mora I. modificó el proyecto para ajustar su párrafo ciento sesenta y tres —no determinar la inaplicación de la norma en cuestión, sino para determinar la invalidez lisa y llana del decreto impugnado—; suprimir los párrafos del ciento sesenta y tres al ciento setenta y ocho; adecuar el párrafo ciento setenta y nueve, para referir al artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, constitucional, no así al 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y fijar el criterio de que, conforme al artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, constitucional, es necesario determinar si la modificación normativa es o no fundamental, tanto dentro de los noventa días previos como iniciado el proceso electoral.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando quinto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, de la cual se obtuvieron los siguientes resultados:





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 de 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.

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 de 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.





El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta 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, la cual se aprobó en votación económica 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.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, el secretario general de acuerdos leyó los puntos resolutivos que regirán el presente asunto, en los siguientes términos:

*“PRIMERO. Es parcialmente procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada. 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. 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. CUARTO. La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la fecha en que se notifiquen al Poder Legislativo*





Sesión Pública Núm. 2

Lunes 8 de enero de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

*del Estado de Chiapas los puntos resolutivos de este fallo. 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”.*

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en votación económica 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.

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

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con veintidós minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a una sesión privada, una vez que se desaloje el salón de sesiones, así como a la próxima sesión pública ordinaria, que se celebrará el martes nueve de enero del año en curso, a la hora acostumbrada.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.



SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACIÓN  
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS