

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULAN LOS SEÑORES MINISTROS JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ Y JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2009 Y SUS ACUMULADAS 43/2009, 44/2009 Y 46/2009.

En lo concerniente a la acción de inconstitucionalidad 42/2009 y sus acumuladas 43/2009, 44/2009 y 46/2009 falladas por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de trece de julio de dos mil nueve, nos permitimos formular voto concurrente, ya que si bien coincidimos con la ejecutoria en el sentido de que resultan **infundados** los conceptos de invalidez aducidos por los partidos promoventes relativos a una supuesta omisión legislativa —toda vez que la acción de inconstitucionalidad no es procedente en contra de omisiones absolutas—, discrepamos de los argumentos relativos a cuándo termina el proceso electoral en el Estado de Puebla para efectos de lo dispuesto en el artículo Sexto Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación de trece de noviembre de dos mil siete.

En concreto, el punto de disenso estriba en determinar cuál es la fecha de culminación del proceso electoral en el Estado de Puebla para efectos de determinar en qué momento nace su obligación de adecuar su normativa local al texto vigente de la Constitución Federal, esto es, si es a partir de que culminó el proceso electoral ordinario o el extraordinario.

I. Consideraciones en que se sustenta la ejecutoria.

El argumento de la ejecutoria puede reconstruirse en los siguientes términos:

- (1) La fecha en que culminó el proceso electoral en el Estado de Puebla fue el doce de agosto de dos mil ocho; una vez concluido el proceso electoral extraordinario.
- (2) Es válido concluir que el plazo correspondiente para llevar a cabo las adecuaciones de la normatividad electoral del Estado de Puebla a la Constitución Federal inició el trece de agosto de dos mil ocho y concluye el mismo día de dos mil nueve.
- (3) Tanto a la fecha de inicio de las presentes acciones de inconstitucionalidad acumuladas, como a la de emisión de esta ejecutoria, el plazo constitucional otorgado al Estado de Puebla aún no ha culminado.
- (4) El Estado de Puebla, a través de su órgano reformador, emitió la reforma a su Constitución local, materia de esta acción de inconstitucionalidad, dentro del plazo concedido por el segundo párrafo del artículo Sexto Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal publicado el trece de noviembre de dos mil siete
- (5) Por lo tanto, los argumentos de invalidez hechos valer por los partidos Acción Nacional y Convergencia resultan **infundados**.

- (6) Por otra parte, el hecho de que a la fecha de presentación de esta acción de inconstitucionalidad y de la emisión de esta ejecutoria, el Estado de Puebla únicamente haya expedido la reforma constitucional local, sin haber adecuado su legislación secundaria en la materia, tampoco actualiza la omisión legislativa alegada, puesto que, como ha quedado señalado, aún se encuentra transcurriendo el plazo constitucional para que la entidad federativa adecue su normatividad local.
- (7) Aun y cuando el Estado de Puebla no hubiere emitido norma alguna con la cual diera cumplimiento a su obligación constitucional de adecuar su legislación al actual texto de la Constitución Federal en materia electoral, la presente acción de inconstitucionalidad resultaría improcedente, puesto que, como lo ha sustentado la mayoría de este Tribunal Pleno, en este medio de control constitucional sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, por lo que no es posible impugnar una omisión legislativa de carácter absoluto.

En nuestro concepto, disentimos de las razones de la ejecutoria, porque estimamos que la premisa (1) del argumento anteriormente reseñado no tiene justificación constitucional alguna.

Lo anterior es así, porque, en forma opuesta a lo sostenido en la ejecutoria, consideramos que cuando el Poder Constituyente Permanente usa, en el segundo párrafo del artículo Sexto Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, el término “proceso electoral” se refiere a proceso electoral ordinario y no a un proceso electoral extraordinario.

Por lo tanto, en el presente caso, el plazo constitucional otorgado en la invocada disposición constitucional comenzó a correr a partir del día siguiente de la conclusión del proceso electoral ordinario (es decir, el trece de febrero de dos mil ocho).

II. Razones del presente voto concurrente.

Las razones que sustentan nuestro voto concurrente son las siguientes:

Los partidos políticos promoventes aducen que en el caso se viola el segundo párrafo del artículo Sexto Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo Sexto. Las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año

a partir de su entrada en vigor; en su caso, se observará lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los Estados que a la entrada en vigor del presente Decreto hayan iniciado procesos electorales o estén por iniciarlos, realizarán sus comicios conforme lo establezcan sus disposiciones constitucionales y legales vigentes, pero una vez terminado el proceso electoral deberán realizar las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior en el mismo plazo señalado, contado a partir del día siguiente de la conclusión del proceso comicial respectivo. [Énfasis añadido]

Del anterior numeral se advierte que el órgano reformador de la Constitución Federal impuso a las legislaturas de los Estados, así como al órgano legislativo del Distrito Federal, una atribución de cumplimiento obligatorio, consistente en la adecuación de su legislación de contenido electoral al nuevo texto fundamental, para lo cual estableció los siguientes requisitos:

Primero: La adecuación correspondiente debía llevarse a cabo, a más tardar, dentro del año siguiente a partir de la entrada en vigor del Decreto de reformas.

Segundo: Que en la expedición de esa nueva legislación deberá observarse lo dispuesto en el artículo 105, fracción II,

párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, que debe expedirse cuando menos con noventa días de anticipación al inicio del proceso electoral para el cual vaya a aplicarse la nueva normatividad.

Tercero: Se establece en forma expresa la excepción al plazo genérico para emitir la reforma local correspondiente –de un año a partir de la entrada en vigor de la reforma–, cuando en los Estados que a la entrada en vigor del Decreto de reformas se **hayan iniciado procesos electorales o estén por iniciarlos.**

Cuarto: Para el último caso, se prevé que dichas entidades federativas realizarán sus comicios conforme lo establezcan sus disposiciones constitucionales y legales vigentes.

Quinto: No obstante lo anterior, se les impone la obligación constitucional de que una vez terminado el proceso electoral relativo deberán realizar las adecuaciones a su legislación local a más tardar dentro del año siguiente.

Sexto: Se establece la regla de que el lapso de un año que se concede a las entidades federativas para adecuar su legislación electoral, se contará a partir del día siguiente de la conclusión del **proceso electoral** que haya iniciado o que estuviera por iniciarse al momento de la entrada en vigor de la reforma a la Constitución Federal.

En el presente caso, según se advierte de autos, a la entrada en vigor del Decreto de reformas a la Constitución

Federal publicado el trece de noviembre de dos mil siete (es decir, el miércoles catorce de noviembre de dos mil siete), se había iniciado el proceso electoral ordinario en el Estado de Puebla, pues el mismo dio inicio el quince de marzo de dos mil siete, a efecto de renovar a los integrantes del Poder Legislativo y a los miembros de los diferentes Ayuntamientos, de conformidad con el artículo 186 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, vigente a la entrada en vigor de la citada reforma a la Constitución Federal.

Por consiguiente, dado ese hecho operativo, en el caso, se actualizó la excepción prevista expresamente en el invocado artículo Tercero Transitorio del decreto referido en el sentido de que, cuando en los Estados que a la entrada en vigor del Decreto de reformas se hayan iniciado procesos electorales o estén por iniciarlos, se prevé que dichas entidades federativas realizarán sus comicios conforme lo establezcan sus disposiciones constitucionales y legales vigentes, no obstante lo cual se les impone la obligación constitucional de que, una vez terminado el proceso electoral relativo, deberán realizar las adecuaciones a su legislación local a más tardar dentro del año siguiente.

Pues bien, el término crítico “proceso electoral” que aparece en el segundo párrafo del artículo Sexto Transitorio debe entenderse que se refiere a “proceso electoral ordinario” y no a “proceso electoral extraordinario”, en virtud de las siguientes consideraciones:

- (1) El precedente invocado en la ejecutoria, a saber, la acción de inconstitucionalidad 9/2001, no es directamente aplicable al caso, toda vez que en aquel precedente se estableció que la limitación establecida por el Poder Constituyente Permanente en el artículo 105, en el sentido de que no podrán hacerse reformas sustanciales, se aplica tanto para procesos electorales ordinarios como para procesos electorales extraordinario, por razones de certeza, que constituye un principio rector en materia electoral, criterio que suscribimos enteramente.
- (2) En contraste, la norma establecida por el Poder Constituyente Permanente en el segundo párrafo del artículo Sexto Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal tiene un sentido y un alcance diferentes, ya que dispuso que en aquellas entidades federativas que ya hubieren iniciado proceso electoral o estuvieran por iniciarlo no tuvieran que modificar sus reglas conforme a la reforma constitucional que se hizo, sino que les dio la oportunidad para que ese proceso electoral se llevara conforme al marco constitucional y legal entonces vigente y, concluido dicho proceso electoral de inmediato, empezara a correr el plazo de un año para que pudieran adecuar su normativa local.
- (3) En el caso de Puebla, el proceso electoral ordinario concluyó el trece de febrero de dos mil ocho, de

acuerdo con el informe, de fecha veintiuno de febrero de dos mil ocho, rendido por el Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Electoral Estatal, mediante el cual da por concluido el proceso electoral ordinario, en los términos del artículo 195 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, que establece que, a la conclusión de cualquiera de sus etapas o alguno de los actos o actividades trascendentales de los órganos electorales, el Consejero Presidente correspondiente difundirá su realización y conclusión por los medios que estime pertinentes.

- (4) Si bien, con motivo de que en la elección ordinaria para elegir miembros del Ayuntamiento de General Felipe Ángeles se suscitó un empate en los resultados, el Congreso del Estado de Puebla emitió Decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el trece de febrero de dos mil ocho, en el cual ordenó convocar a elecciones extraordinarias en el referido Municipio y ordenó notificar esa determinación al Instituto Electoral local a efecto de que, en ejercicio de sus atribuciones, expidiera la convocatoria relativa, lo cierto es que el “proceso electoral” a que se refiere el artículo Sexto Transitorio citado estaba concluido.
- (5) Hay una distinción muy nítida entre procesos electorales ordinarios y procesos electorales extraordinarios. La relación que pueda haber entre

ellos es puramente contingente y en manera alguna necesaria.

- (6) En particular, una elección extraordinaria constituye un proceso electoral totalmente diferente de un proceso electoral ordinario. Si bien en el caso la elección extraordinaria derivó de un empate, no es la única causa para que pueda haber elecciones extraordinarias, pues, por ejemplo, podría haber una vacante en el Congreso local o en un Ayuntamiento o podría declararse desaparecido este último y convocarse a elecciones extraordinarias. Es evidente que estos casos no guardan una relación directa con el proceso electoral ordinario, pero que, de ser válido el criterio de la mayoría, ello prorrogaría el plazo constitucional para realizar la adecuación de las normas electorales locales; por lo que no resiste el juicio de constitucionalidad que hizo la mayoría.

Asimismo, dado que la misma consideración de la cual nos hemos separado se hace en el estudio de los conceptos de invalidez en los que se plantea que no se han emitido las normas legales secundarias, formulamos también una reserva expresa.

Consecuentemente, por las razones apuntadas, formulamos el presente voto concurrente para manifestar nuestra disidencia con respecto a los argumentos de la ejecutoria en relación con la interpretación que debe darse al término “proceso electoral” que figura en el artículo Tercero Transitorio del Decretos de reformas

a la Constitución Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, para efectos de computar el plazo a partir del cual las legislaturas de los Estados están obligadas a adecuar su legislación aplicable en el caso excepcional en que, al entrar en vigor el referido Decreto, se hayan iniciado procesos electorales o estén por iniciarlos.

A T E N T A M E N T E

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

jof