

VOTO QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 83/2017 Y SUS ACUMULADAS 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 Y 98/2017.

En sesión celebrada el día veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, en la que se analizó la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Aunque comparto el sentido del fallo aprobado, presento este voto porque en algunos puntos considero necesario hacer precisiones, aclaraciones o dar razones adicionales o diversas a las que sustentan el fallo.

I. Voto concurrente en relación con la entrada en vigor del Decreto 286 y la prohibición de modificar leyes electorales sin mediar por lo menos 90 días antes del inicio del proceso electoral.

a) Inconstitucionalidad del Decreto 286 con motivo de su entrada en vigor el día de su aprobación.

La sentencia declaró la invalidez del artículo primero transitorio del Decreto 286, porque fijaba la entrada en vigor en forma retroactiva, a partir de la fecha en que fue aprobado el Decreto por el Congreso Local, lo cual aconteció en la sesión de veintinueve de junio de dos mil diecisiete, a pesar de que el mismo Decreto fue publicado con posterioridad, esto es, el diez de julio de dos mil diecisiete, lo cual se determinó que transgredía la garantía de seguridad jurídica relativa a

VOTO QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 83/2017 Y SUS ACUMULADAS 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 Y 98/2017

que las normas deben ser publicadas con anticipación a su entrada en vigor para que sean conocidas por los sujetos a quienes van dirigidas. En consecuencia, dada la invalidez del transitorio, la mayoría de los Ministros determinó que la entrada en vigor debía entenderse el mismo día de su publicación.

Comparto el sentido del fallo en cuanto a la declaración de invalidez, pero difiero de la fecha en que el Pleno determinó que debía entrar en vigor del Decreto 286, pues no resultaba necesaria la interpretación propuesta por la sentencia, al existir en la legislación local una disposición que resuelve expresamente el problema de la vigencia de las normas en ausencia del señalamiento por parte del Congreso Local, concretamente los artículos 3 y 4 Código Civil de Nuevo León, que dicen:

Art. 3o.- Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial.

En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que, además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

Art. 4o.- Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior.

Considero que debió acudirse a dichos preceptos para fijar el efecto del fallo o, en todo caso, respetando el principio invocado por la propia sentencia, de que la publicación necesariamente debe ser anterior, tendría que haberse fijado como fecha de entrada en vigor del Decreto impugnado, el día siguiente al de su publicación oficial.

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

La sentencia reconoció la validez del Decreto 286 porque no se configuró una violación al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución General, que prohíbe la promulgación y publicación de leyes electorales con modificaciones fundamentales por lo menos noventa días antes del proceso electoral en que vayan a aplicarse.

Se señaló que si bien es cierto que las reformas y adiciones contenidas en el Decreto 286 califican como modificaciones fundamentales, lo cierto es que su artículo quinto transitorio estableció que el inicio del proceso electoral iniciaría en los primeros siete días de noviembre de dos mil diecisiete, por lo que entre la fecha de publicación del Decreto y el inicio del proceso electoral media un plazo mayor a noventa días.

Ahora bien, al margen de la interpretación que hace el fallo sobre el alcance de las prohibiciones que derivan de la veda legislativa prevista en el artículo 105 constitucional –consideraciones que comparto-, estimo que el Pleno debió abandonar expresamente la jurisprudencia P./J. 64/2001, de rubro: *“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”*¹, que establece que para determinar el plazo

¹ **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

constitucional de noventa días de veda legislativa electoral debe tomarse en cuenta la fecha de inicio del proceso electoral *conforme a la legislación anterior a la reforma que se controvierte*.

Tal y como lo expuse desde la primera ocasión que se nos presentó el asunto², no comparto dicho criterio porque el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución es claro en cuanto a las fechas entre las cuales rige la prohibición de legislar en materia electoral:

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 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.

Del citado precepto constitucional se advierte:

a) Que las leyes electorales federal o locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes del inicio **del proceso electoral en que vayan a aplicarse;**

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.

[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIII, Abril de 2001; Pág. 876. P./J. 64/2001.

² La propuesta originalmente –siguiendo el criterio de la jurisprudencia P./J. 64/2001- señalaba que debía tomarse en cuenta como fecha para el inicio del proceso electoral, la fecha prevista conforme a la legislación anterior a la reforma del Decreto 286. Así, de acuerdo con los artículos 91, párrafo tercero y 92 párrafo primero de la Ley Electoral de Nuevo León, vigente antes de la reforma impugnada, el proceso electoral iniciaba en la primera semana de octubre de dos mil diecisiete. Con base en esto, el proyecto concluía que entre la publicación del Decreto 286, hecha el diez de julio, y la fecha de inicio del proceso electoral local (ya sea el 1º o 7 de octubre), no media el plazo de 90 días, violando así el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo constitucional.

b) Que no podrá haber modificaciones fundamentales en las leyes electorales federal o locales durante **el proceso electoral en que vayan a aplicarse.**

Lo que se busca garantizar con ese plazo es que las reglas del juego estén claras *de manera previa al inicio del proceso electoral* y que hayan sido sometidas a control a través de la acción de inconstitucionalidad.

Esta garantía opera, por tanto, en relación con las reglas aplicables en un determinado proceso electoral, por lo que si a través de una reforma legal se establece una fecha de inicio del proceso distinta a la anteriormente contemplada, lo único relevante es que entre la publicación y el inicio del proceso, en la fecha fijada para ello, medien los noventa días.

Al respecto, cabe señalar que conforme a la distribución competencial derivada de la Constitución y de las leyes generales en la materia, la fijación de la fecha de inicio de los procesos electorales es una cuestión que corresponde a las legislaturas de los estados, sin que de la Constitución se adviertan lineamientos específicos, pero en todo caso, el señalamiento de la fecha de inicio debe permitir, por un lado, que se desahoguen todas las etapas que comprende el proceso, así como las impugnaciones necesarias, y por otro, que medie el plazo de noventa días entre la publicación y el inicio, para garantizar la certeza y la posibilidad de impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad.

VOTO QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 83/2017 Y SUS ACUMULADAS 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 Y 98/2017

Cabe advertir que al discutirse la diversa acción de inconstitucionalidad 41/2008³, se analizó una problemática similar a la que nos ocupa, y una minoría de los integrantes del Tribunal Pleno estimó que la fecha para el cómputo de los noventa días debía ser, precisamente, la establecida por el legislador para el inicio del proceso en puerta, por lo que en aquel entonces no fue posible abandonar el criterio de la jurisprudencia 64/2001.

En esa discusión se sostuvieron argumentos interesantes, haciendo notar, por ejemplo, lo que sucedería si en lugar de que la nueva legislación retrasara la fecha del inicio del proceso electoral, ésta se anticipara. En tal supuesto, si la regla correcta fuera que el plazo se cuenta en relación con el día señalado en la legislación anterior, ello llevaría a avalar una reforma publicada con menos de 90 días a la fecha real de inicio del proceso electoral.

Ahora bien, la razón fundamental que se da para sostener que debe atenderse a la fecha señalada antes de la reforma respectiva, consiste en que el criterio contrario se presta a un fraude a la ley, ya que alguna legislatura podría establecer en un precepto transitorio una fecha distinta de inicio del proceso, solo para estar dentro del plazo de noventa días. Sin desconocer que esto podría ocurrir, me parece que este tipo de cuestiones podrían resolverse en forma particular, atendiendo a las circunstancias del caso y buscando salvaguardar la finalidad de la veda, a saber, la certeza.

³ Resuelta el ocho de abril de dos mil dieciocho por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia en cuanto al reconocimiento de validez del Decreto 559 y de la Ley 571 porque sus reformas se publicaron con noventa y un días de anticipación previa al primero de abril de dos mil ocho, fecha que la legislación anterior señalaba como inicio del proceso electoral. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel y Silva Meza votaron porque se reconociera la validez conforme al nuevo criterio propuesto en el proyecto y reservaron su derecho de formular votos concurrentes.

En consecuencia, si el Decreto 286 que reformó a la Ley Electoral de Nuevo León pretende aplicarse al proceso electoral 2017-2018, de ello se sigue que la fecha de inicio del proceso electoral a la que **debe atenderse es la que prevén las citadas reformas, en particular el artículo quinto transitorio**⁴, el cual precisa que la etapa de preparación de la elección inicia con la primera sesión de la Comisión Estatal Electoral en **los primeros 7 días del mes de noviembre** del año anterior al de las elecciones.

Cabe señalar, además, que el referido artículo quinto establece esa fecha como parte del régimen transitorio proveniente tanto de la reforma constitucional en materia político-electoral⁵, como de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁶ las cuales establecen que únicamente para las elecciones ordinarias federales y locales que se verifiquen en 2018, los procesos deben llevarse a cabo el primer domingo de julio. Es decir, se trata de una norma que pretende dar congruencia a los plazos del proceso legislativo a la luz de régimen de transición en el que nos encontramos hacia la homologación de las elecciones el primer domingo de junio, como lo ordena el artículo 116 constitucional⁷.

⁴ **Quinto.** Para los efectos del proceso electoral 2017-2018 en los que se renueven el Congreso del Estado y Ayuntamientos, la etapa de preparación de la elección iniciará con la primera sesión de la Comisión Estatal Electoral en los primeros siete días del mes de noviembre del año anterior al de las elecciones, en virtud de que la jornada electoral del 2018 se llevará a cabo el primer domingo de julio de dicho año.

⁵ **SEGUNDO.-** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

(...)

II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

a) La celebración de elecciones federales y locales el primer domingo de junio del año que corresponda, en los términos de esta Constitución, a partir del 2015, salvo aquellas que se verifiquen en 2018, las cuales se llevarán a cabo el primer domingo de julio;

⁶ **Décimo Primero.** Las elecciones ordinarias federales y locales que se verifiquen en el año 2018 se llevarán a cabo el primer domingo de julio.

⁷ **Art. 116.-** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Así, la fecha de inicio del proceso electoral en los primeros días de noviembre de este año fue la manera en que el Legislador de Nuevo León resolvió la situación excepcional relativa a la celebración de la jornada electoral el primer domingo de julio de 2018, a fin de que los plazos de los comicios electorales fueran congruentes con la reforma constitucional en materia político-electoral.

En este sentido, de autos no se advierte que la finalidad del artículo quinto transitorio haya sido otra que la de realizar los ajustes necesarios al calendario electoral en este período de transición, por lo que debe atenderse a dicho precepto para el cómputo de los noventa días, pues es en relación con esa fecha que debe garantizarse la certeza de las reglas del juego.

II. Voto concurrente en relación con la paridad de género en su vertiente horizontal respecto de las candidaturas de presidentes municipales.

La sentencia reconoció la validez de los artículos 10, último párrafo, 143 y 146 de la Ley Electoral de Nuevo León porque garantizan la integración paritaria de las planillas para la integración de los ayuntamientos, por lo que el mandato de garantizar la paridad de género se encuentra colmado en términos del artículo 116 constitucional, sin que resulte obligatoria la introducción de una

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

IV.- De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

paridad horizontal dado que su inclusión queda dentro de la libertad de configuración de los Estados, por lo que si no se incluye no hay incumplimiento a la Constitución.

La cuestión se resuelve siguiendo, principalmente, el precedente de las acciones de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas⁸, en el que formulé un voto concurrente, por lo que, remitiendo a las consideraciones que ahí desarrollé ampliamente, simplemente aclaro que para mí el concepto de invalidez es infundado por la sola razón de que la paridad horizontal en el ámbito municipal no constituye un mandato constitucional, sino que las entidades federativas, además de la paridad que deben garantizar en las candidaturas a diputaciones locales, deben adoptar otras medidas legislativas adicionales que estimen convenientes para lograr la plena participación de las mujeres en la vida política y pública, atendiendo a su propia realidad y circunstancias, pero sin que necesariamente deban ceñirse a un modelo específico como es el de paridad horizontal.

III. Voto concurrente en relación con la reinstauración de diputaciones de representación proporcional.

La sentencia reconoció la validez de los artículos 145, párrafo tercero y 263, fracción II de la Ley Electoral de Nuevo León, pues no se advierte que la reforma al sistema de representación proporcional para diputados⁹ vulnere alguna base constitucional, dado que la regulación constitucional y legal del Estado de Nuevo León cumple con los parámetros del artículo 116 constitucional para evitar la sobre

⁸ Resuelta en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil quince.

⁹ La reforma al sistema de diputados de representación proporcional consistió, en esencia, en el establecimiento de una lista de candidatos registrados para ser diputados plurinominales por cada partido, de manera previa a la asignación de los candidatos registrados por mayoría relativa que, no habiéndola obtenido de su distrito, hubieren logrado el mayor porcentaje de votos a favor de sus partidos.

VOTO QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 83/2017 Y SUS ACUMULADAS 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 Y 98/2017

y sub representación, y dar cabida a partidos con una representatividad mínima, todo lo cual garantiza adecuadamente el valor del pluralismo político en la conformación del Congreso Local.

Asimismo, se señaló que la reforma no implica una violación al principio de progresividad puesto que ese principio no resulta aplicable a las normas que regulan el principio de representación proporcional, ya que tales cuestiones suponen una decisión sobre el modelo de democracia representativa e implican sopesar las necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las cuales pueden variar de un lugar a otro y en distintos momentos históricos.

El fallo retoma las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 53/2017 y sus acumuladas¹⁰ —de la que fui ponente— que analizó un problema similar, en tanto se pretendía comparar el nuevo sistema de representación proporcional con el ya derogado, para demostrar una supuesta violación al principio de progresividad.

Sin embargo, considero que el presente asunto es distinto, porque más que la progresividad del sistema, el argumento del partido accionante se centra en una violación a los *derechos políticos adquiridos* de los candidatos que no habiendo obtenido la mayoría relativa de su distrito, hubieran obtenido mayor porcentaje de votos a favor de sus partidos, conforme al sistema de representación proporcional derogado.

Esta cuestión debió contestarse de frontalmente en el sentido de que los sistemas de representación proporcional no generan derechos

¹⁰ Resuelta en sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecisiete.

adquiridos a favor de los ciudadanos, para efectos de que los requisitos para ocupar una diputación local no se modifiquen, pues el derecho que tienen es a poder votar y ser votados sujetándose a las reglas y procedimientos establecidos legalmente, lo que tratándose del principio representación proporcional, corresponde a las legislaturas locales establecer con libertad de configuración, asegurándose únicamente de observar los lineamientos constitucionales en torno a la sobre y subrepresentación, así como de no reducir este principio a una figura irrelevante en la conformación de los congresos.

IV. Voto concurrente en relación con las comisiones municipales electorales.

La sentencia reconoció la validez del artículo 116, párrafo segundo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, por considerar que no vulnera el principio de certeza y objetividad en materia electoral por el hecho de no contemplar los plazos para que los partidos políticos formulen observaciones a las propuestas de nombramientos de las comisiones municipales electorales ni los medios de impugnación de esas determinaciones o el tiempo en el que se debe agotarse la cadena impugnativa.

Se señaló que no existe disposición constitucional que obligue al legislador a que regule todos los elementos de una figura jurídica ni que una norma de un mismo nivel jerárquico contenga esa regulación. Asimismo, el propio precepto establece de manera clara un plazo límite para la integración –a más tardar 180 días antes de la elección- e instalación de las comisiones municipales electorales –en los 15 días

siguientes a su integración-, por lo que aun cuando hubiese mecanismos para impugnar, el límite temporal no puede excederse.

En este sentido, el fallo interpreta que el legislador decidió dar un margen de actuación a las autoridades electorales para delimitar el procedimiento de integración de las comisiones municipales electorales, con la única limitante que respete los plazos de integración e instalación señalados.

Por último, se señaló que la ley electoral local sí prevé los medios de impugnación para garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, cuyos plazos están claramente señalados, por tanto, no existe el vacío normativo que se alegaba.

Comparto el sentido del fallo, puesto efectivamente el precepto establece con claridad los elementos esenciales para determinar el periodo en el que inicia y concluye el procedimiento de integración de las comisiones municipales electorales. Asimismo, el hecho de que la autoridad electoral tenga un amplio margen de decisión para establecer el plazo en el cual los partidos políticos puedan formular sus observaciones sobre la integración no genera, por sí mismo, falta de certeza, pues lo relevante es que al momento en que se notifique la propuesta de integrantes, los partidos puedan saber con certidumbre el tiempo en que pueden llevar a cabo las observaciones.

Únicamente me aparto de las afirmaciones de la sentencia que justifican la validez del artículo 116 de la Ley Electoral Local en el hecho de que la Constitución no prevé la obligación de que una sola norma regule todos los elementos de una figura jurídica o que sea una norma del mismo nivel jerárquico la que debe contemplar todo ese

**VOTO QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO
ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 83/2017 Y SUS
ACUMULADAS 88/2017, 89/2017, 91/2017,
92/2017, 96/2017 Y 98/2017**

contenido, más bien la aproximación metodológica para analizar la supuesta violación al principio de certeza debe girar en torno a que del precepto se desprenda con claridad suficiente la manera en que debe llevarse a cabo el procedimiento de integración de las comisiones municipales electorales, lo que en el caso sí acontece.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA