

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
13/2015
PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO
MOVIMIENTO CIUDADANO**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
SECRETARIA: LAURA GARCÍA VELASCO**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al once de junio de dos mil quince.

Vo. Bo.

**VISTOS; Y
RESULTANDO:**

Cotejó.

PRIMERO. Por escrito recibido el ocho de febrero de dos mil quince, en el domicilio particular del funcionario autorizado para recibir promociones de término fuera del horario de labores de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, y presentado al día siguiente en la Oficina de Certificación y Correspondencia del Tribunal, Dante Alfonso Delgado Rannauro, María Teresa Rosaura Ochoa Mejía, Martha Angélica Tagle Martínez, Jéssica María Guadalupe Ortega de la Cruz, Janet Jiménez Solano, Jorge Álvarez Máynez, Christian Walton Álvarez, Juan Ignacio Samperio Montaña, Alejandro Chanona Burguete y María Elena Orantes López, en su carácter de Coordinadores, Integrantes y Secretaria de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional del Partido Movimiento Ciudadano, promovieron acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de la norma general que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

**AUTORIDADES EMISORA Y PROMULGADORA DE LAS
NORMAS GENERALES IMPUGNADAS:**

- a) Poder Legislativo del Estado de Veracruz
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz

NORMAS GENERALES IMPUGNADAS:

Decreto número 536 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado el nueve de enero de dos mil quince.

SEGUNDO. Los conceptos de invalidez que hace valer el accionante son, en síntesis, los siguientes:

En su **primer concepto de invalidez** aduce que el artículo cuarto transitorio del “DECRETO NÚMERO 536 QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE”, al establecer que el gobernador electo el primer domingo de junio de dos mil dieciséis, ejercerá su encargo del primero de diciembre del mismo año al treinta de noviembre de dos mil dieciocho, para permitir el empate de los comicios de gobernador con aquellos atinentes al Presidente de la República, viola los principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto en el artículo 116, fracciones I y IV, incisos a), c) y n), en correlación con los artículos 39, 40 y 41 de dicha Ley Fundamental.

Con el Decreto combatido se pretende dar cumplimiento al Segundo Transitorio, fracción II, inciso a) de la Constitución General

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

de la República, pero, en realidad se sustenta en el artículo tercero transitorio de la Ley General de Partidos Políticos, que dispone que *“El Congreso de la Unión, los Congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán adecuar el marco jurídico-electoral a más tardar el 30 de junio de 2014.”*

De ahí, que si las acciones de inconstitucionalidad propenden a reforzar el respeto que el legislador debe rendirle a la Constitución Federal y a los tratados firmados por el Estado Mexicano, mediante una sentencia estimatoria que declare la invalidez de los actos contrarios a la Constitución Política y a dichos tratados, con lo cual impone la obligación de observar el control de constitucionalidad y de convencionalidad en la expedición de cualquier Ley o Decreto.

De conformidad con lo establecido por los artículos 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 47, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y 75 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado; toda resolución que emitan los Congresos Federal y locales tendrá el carácter de Ley o Decreto.

En ese sentido, alega que la LXIII Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Veracruz, al aprobar el “DECRETO NÚMERO 536 QUE REFORMA Y EROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE”, bajo el procedimiento especial de reformas constitucionales, consagrado en el Capítulo III de la Ley Reglamentaria del Artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, trasgrede el marco normativo

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

constitucional, así como el propio espíritu de la Ley Reglamentaria del Artículo 84 citada; ya que el objeto fundamental de la misma fue el de precisar la tramitación de las reformas constitucionales de las entidades federativas, en atención a que las normas vigentes disponen que el Congreso del Estado debe aprobar las modificaciones al texto constitucional local en dos periodos de sesiones ordinarios sucesivos y que, por su parte, la mayoría de los Ayuntamientos debe expresar su aprobación o rechazo a esas reformas en un plazo determinado.

Esta Ley Reglamentaria tiene el mérito de establecer que, cuando se trate de adecuar la Constitución Política local a las disposiciones producto de una reforma constitucional, la iniciativa correspondiente se puede aprobar en una sola sesión, ordinaria o extraordinaria, previa declaratoria de que se trata de un procedimiento especial (artículo 12).

En ese tenor, la Junta de Coordinación Política puede proponer al Pleno que se declare iniciar un procedimiento especial de reformas constitucionales, siempre y cuando exista un Decreto de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se ordene expresamente a las Legislaturas de los estados adecuar sus textos constitucionales al sentido de aquél, ordenamiento que se deja de cumplir.

La Junta de Coordinación Política violentó el proceso legislativo al haber propuesto al Pleno del Congreso del Estado, un proyecto de Punto de Acuerdo mediante el cual se estableció el procedimiento especial para la aprobación del Decreto emitido por las Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales y de Organización Política y Procesos Electorales.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Se trasgrede además el artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ya que el Decreto no emana de un mandato de la Constitución General de la República, ni para la creación y designación del Fiscal General del Estado, ni para determinar un proceso electoral para elegir un gobernador con ejercicio de dos años, sino de una Ley secundaria, como lo es la Ley General de Partidos Políticos, que tampoco lo indica.

Por lo que en estricto derecho, el Congreso local debió, en términos de los artículos 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16 y 19 de la Ley Reglamentaria del Artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en materia de reformas constitucionales parciales, aprobar el Decreto 536, en dos períodos de sesiones ordinarios sucesivos y, posteriormente, someter a la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos en sesiones de cabildo dentro de los sesenta días naturales siguientes y su consecuente publicación en la Gaceta Oficial del Estado.

Máxime que el proceso electoral en Veracruz será en dos mil dieciséis, lo que permite, dentro de la normatividad, cumplir a cabalidad lo dispuesto en el texto constitucional local, por lo que, al no hacerlo así, el decreto impugnado transgrede el artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz.

El Punto de Acuerdo de la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado, para aprobar el Procedimiento Especial de Reformas Constitucionales y así, aprobar en un solo período ordinario el Decreto que se controvierte, se realizó por el mayoriteo (sic) de los Diputados de los Partidos Políticos: Revolucionario Institucional, de la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, Alternativa Veracruzana y algunos de Acción Nacional.

Al estar viciado el procedimiento de dicho decreto, solicita su invalidez; en el que, además, sin mandato legal se modifican normas para el nombramiento del Fiscal General, al amparo de un artículo transitorio del Decreto aprobado por la LXIII Legislatura del Estado y publicado en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz, bajo el Número Extraordinario 014, Tomo CXCI, con fecha nueve de enero de dos mil quince.

La modificación legal impugnada fue presentada por las Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales y de Organización Política y Procesos Electorales para su aprobación, hasta el dieciocho de diciembre de dos mil catorce, al amparo de un artículo transitorio de una ley jerárquicamente menor a la Constitución del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y violentan el marco normativo estatal que expresamente subordina un proceso legislativo especial exclusivamente cuando expresamente se ordene mediante Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En su **segundo concepto de invalidez**, el partido promovente alega que, bajo el argumento de cumplir con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que se verifique al menos una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales, se pretende, mediante la reforma que se combate, que al término del actual período del gobierno del Estado de Veracruz se elija un gobernador por un período de dos años, a efecto de celebrar elecciones concurrentes de Gobernador y Presidente de la República en julio de dos mil dieciocho.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

El Congreso del Estado de Veracruz violenta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la emisión de un Decreto que introduce artículos transitorios en la reforma constitucional local, para frenar el desarrollo integral del Estado, al aprobar disposiciones que contravienen el Sistema de Planeación Democrática, establecido en los artículos 25 y 26 de la propia Ley Suprema.

La elección de gobernador de Veracruz para un período de dos años con el ejercicio de gobierno del primero de diciembre de dos mil dieciséis al treinta de noviembre de dos mil dieciocho y, además, elegir al nuevo gobernador el primer domingo de julio de dos mil dieciocho, como lo establece el artículo cuarto transitorio del Decreto, frenaría aún más el deteriorado desarrollo del Estado.

Lo que también violenta lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 25, 26 y 49, fracciones V y X; 74 y 75 de la Constitución Política del Estado de Veracruz y los tratados internacionales, en los artículos 21, 22, 25 y 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 1º, 3º, 4º, 7º, 8º, 12, 13, 14 y 16 de la Carta Democrática Interamericana; XXVIII de la Declaración Interamericana de los Derechos y Deberes del Hombre; 23 del Pacto de San José; 2, numeral 1 y 3 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 24 y 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Alega que reducir por única ocasión el mandato constitucional del Gobernador del Estado a un período de dos años, es no sólo una falta sino un verdadero atentado al desarrollo de la entidad federativa,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

porque no permitiría desarrollar la acción pública del Ejecutivo Local, conforme lo dispone el artículo 49 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, el que expresamente señala en la fracción V las atribuciones del Gobernador para *“promover y fomentar, por todos los medios posibles, la educación pública, la protección a la salud y procurar el progreso y bienestar social en el Estado”*, y en la fracción X, *“Planear y conducir el desarrollo integral del Estado en la esfera de su competencia; establecer los procedimientos de consulta popular para formular, instrumentar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Veracruzano de Desarrollo y los programas que de éste se deriven.”* Así como lo dispuesto en el Capítulo II, del Desarrollo Económico, del Fomento al Trabajo y de la Seguridad Social del Estado, explícitos en los artículos 74 y 75 de la propia norma.

Un periodo de dos años hace imposible el cumplimiento de la alta responsabilidad de gobernar con eficacia. La democracia va más allá del relevo intermitente de autoridades en procesos electorales, dado que el propósito de gobernar es servir a la comunidad y cumplir las tareas de planeación democrática y deliberativa que exige la ley, que se traducen en programación, presupuestación, infraestructura, desarrollo y bienestar social, seguridad, así como protección de los derechos humanos, que expresamente señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 25 y 26.

El artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional que se combate resulta un abuso competencial, en el cual se proyecta un dispendio de recursos para empatar las elecciones de gobernador con las presidenciales, cuando el sentido común y la lógica de ahorro económico (en lugar de dos elecciones en dos años) indican que la compatibilización de los calendarios electorales bien podría lograrse eligiendo a un gobernador en dos mil dieciséis, para un ejercicio de 5

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

años, a efecto de empatar la elección de gobernador con la federal intermedia de dos mil veintiuno, propuesta hecha por el propio partido Movimiento Ciudadano. Lo que permitiría cumplir no sólo con los aspectos electorales, sino con una periodicidad que sensatamente exige la planeación democrática y deliberativa y la ejecución de programas de un gobierno eficaz. Esta propuesta, además, aminoraría el impacto económico y presupuestal adverso que una elección de temporalidad tan breve generaría.

Acatar lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Federal, de ninguna manera se traduce en asumir la discrecionalidad para violentar otras disposiciones constitucionales que expresamente regulan y norman las responsabilidades que obligatoriamente deben cumplir los tres órdenes de gobierno y los tres poderes federales y estatales.

Articular el sistema de planeación democrática para la formulación del Plan Estatal de Desarrollo de Veracruz, que se soporte en la Constitución General de la República, así como en los artículos 49, 74 y 75 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, permitirá el crecimiento de la economía y el desarrollo social y cultural de la entidad. En un período que permita su adecuada ejecución y del que es materialmente imposible llevarlo a cabo mediante un gobierno estatal de dos años.

Un período de gobierno tan corto impactaría consecuentemente de manera negativa en la planeación, programación y ejecución de los programas de desarrollo regional, prestación de servicios y en la correcta capacitación, formación y resultados de los servidores públicos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Con motivo de la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en dos mil once, solicita a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, considerar las normas constitucionales y los derechos humanos de fuente convencional para determinar si la legislación que se impugna es contraria a cualquiera de ellos para declarar su invalidez.

Los razonamientos expuestos se contextualizan en los siguientes instrumentos de carácter internacional, suscritos por el Gobierno Mexicano y ratificados por el Senado de la República: Carta Democrática Interamericana artículos 1, 3, 4, 7, 8, 11, 12, 13, 14 y 16; Declaración Interamericana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo XXVIII; Pacto de San José, artículo 23 y Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos artículos 2, numeral 1, y 3.

Adicionalmente, para apoyar el argumento de no malgastar los recursos públicos, el accionante proporciona algunos indicadores económicos para, de ahí, sostener que el gobierno de Veracruz debe organizar sus periodos de gasto, el aparato gubernamental y, en general, sus estructuras administrativas para asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos a su habitantes y el cabal cumplimiento del sistema de derecho.

Así, ninguna autoridad debe violentar los derechos humanos, ni por sus acciones ni por sus omisiones, tal como sucedería al aprobarse los transitorios segundo y cuarto de la reforma política publicada el nueve de enero de dos mil quince porque, por el lado del gasto público y sus prioridades, se agudizarían aún más la pobreza de la población veracruzana y el retraso en su atención social, perpetuando el incumplimiento de los derechos humanos en la entidad.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Con motivo de la reforma aprobada por el Poder Legislativo Estatal, y con la finalidad de homologar las elecciones con los comicios presidenciales en junio de dos mil dieciséis, en Veracruz se celebrarán elecciones para renovar el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo por un periodo de dos años, el cual ejercerá su cargo a partir de noviembre y diciembre respectivamente del dos mil dieciséis a noviembre de dos mil dieciocho, lo que implica que el primer domingo de julio de dos mil dieciocho se realicen nuevamente elecciones para elegir al Gobernador y diputados, es decir, que en un periodo de veinticuatro meses habrá dos periodos electorales para elegir a la misma figura, esto es, se deberá realizar nuevamente: campañas para promocionar el voto, vigilar los derechos y ministrar las prerrogativas a los partidos políticos y demás organizaciones políticas, ordenar nuevamente las impresiones de los materiales electorales, preparar la jornada electoral, realizar los cómputos electorales, emitir la declaración de validez y otorgar las constancias en las elecciones respectivas, vigilar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la realización y publicación, a realizar monitoreo en medios de comunicación, contratar personal necesario para atender en la jornada electoral, entre otras actividades.

Agrega el promovente que, dichos recursos se pueden aplicar para satisfacer las necesidades de los habitantes de la entidad, como son la educación, salud, el medio ambiente, el acceso al agua y una justa vivienda, que son derechos humanos reconocidos en nuestra Carta Magna y en los instrumentos internacionales signados por México.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

El gasto desmedido en dos elecciones en un periodo tan corto de tiempo restringe de forma ilegítima o desproporcional los derechos contemplados en los artículos 1°, 3°, 4° y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 21, 22, 25 y 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 24, 25 y 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño, además que se incumple el deber de adoptar medidas para asegurar el cumplimiento de los derechos.

Dos procesos electivos en veinticuatro meses, al gastar millones de pesos, afectan la disponibilidad de recursos públicos para atender los derechos fundamentales y sectores productivos de la sociedad veracruzana.

De acuerdo a los indicadores de carencia social, asociados a la medición de pobreza multidimensional, Veracruz está por arriba de la media nacional en rezago educativo, acceso a servicios de salud, seguridad social, calidad en los espacios de vivienda, de servicios básicos y acceso a la alimentación.

Por todo lo anterior, concluye el partido promovente, el Decreto combatido es inconstitucional, y los artículos transitorios mencionados vulneran la norma fundamental, al decretar la elección del gobernador para un periodo de dos años, sin considerar además las condiciones económicas, políticas y sociales del Estado de Veracruz, con lo cual se compromete la estabilidad política y social, así como el libre desarrollo de la dignidad de las personas.

En el **tercer concepto de invalidez**, se plantea que el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha diez de febrero de dos mil catorce, por cuanto se refiere a la materia político electoral, en sus transitorios décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno, señaló los términos en los que deberá cobrar vigencia

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

la reforma a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111, por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX, y 119, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera literal ordenan que estos artículos entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias.

Según el promovente, partiendo de estas premisas generales, por mandato constitucional, el primer paso a seguir es la verificación de la vigencia de la legislación secundaria, misma que, según afirma, al día en que ejerce la presente acción, se encuentra pendiente de su respectivo dictamen en el Senado de la República.

Invariablemente, antes del nombramiento de fiscales de las entidades federativas, debe nombrarse al Fiscal General de la República, como primera figura integradora y rectora del funcionamiento de la Fiscalía General, lo cual, al momento en que se ejerce la acción, aún no acontece.

Ante la claridad de este procedimiento constitucional, cualquier disposición o acción contraria, es inconstitucional, como acontece con la reforma al artículo 67 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, aprobada mediante el decreto número 536 publicado en la Gaceta Oficial del día nueve de enero de dos mil quince, ahora impugnado; en el que se regula constitucionalmente la creación y función de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, lo

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

cual deviene inconstitucional, por su tajante separación del procedimiento establecido en los citados artículos transitorios constitucionales.

La inconstitucionalidad denunciada genera absoluta trascendencia para la materia electoral a partir de la estrecha relación jurídico-funcional y competencial que tendrá la Fiscalía General del Estado de Veracruz, para investigar y perseguir delitos de naturaleza electoral, circunstancia que justifica plenamente el interés de Movimiento Ciudadano en la presente acción de inconstitucionalidad.

Con la finalidad de clarificar la inconstitucionalidad mencionada, el promovente precisa que el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prescribe las facultades del Ministerio Público: la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal ante los tribunales penales competentes.

Por tanto, el artículo 67 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz es inconstitucional, debido a que en el párrafo primero de la fracción I se concede como facultad la de "*vigilar el cumplimiento de las leyes*". Vigilar el cumplimiento de las leyes, implica vigilar el cumplimiento de los ordenamientos legales, los cuales pueden ser, por razón de materia, de carácter civil, laboral, familiar, agrario, mercantil o notarial, solo por mencionar algunos.

Es así que, según el partido accionante, queda demostrado que, en razón de materia, es una aberración otorgar al Ministerio Público facultades para "*vigilar el cumplimiento de las leyes*", incluso está impedido para vigilar el cumplimiento de las leyes penales, porque sus facultades son únicamente dos, correspondientes a la investigación de los delitos y al ejercicio de la acción penal ante los tribunales.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Concederle la facultad al Ministerio Público para "*vigilar el cumplimiento de las leyes*", contraviene lo que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que se desnaturaliza la esencia del Ministerio Público.

También resulta inconstitucional que en el mismo párrafo primero, fracción I, del artículo 67, se faculte al Ministerio Público para "*ejercer acciones correspondientes en contra de los infractores de la Ley*".

Para los conocedores del Derecho, queda claro que las personas que cometen una "*infracción a la Ley*", son aquellas que serán sancionadas de manera administrativa, en virtud de que toda infracción a una Ley, trae como consecuencia una sanción de carácter administrativo, la cual puede consistir en amonestación, multa, inhabilitación o arresto hasta por treinta y seis horas.

El Ministerio Público carece de la facultad de imponer sanción alguna, aun cuando sea de tipo administrativo, por lo que, es inconstitucional que mediante una reforma a la Constitución del Estado de Veracruz, se violente lo expuesto en el artículo 21, fracción IV, de la Constitución Federal.

Del mismo tenor inconstitucional son las facultades descritas en el párrafo primero de la fracción I del artículo 67 multicitado, al conferir a un organismo autónomo del Estado, que han denominado "Fiscalía General", ya que esto obedece a una mala analogía que realizan respecto de la reforma federal, la cual se dio en una transición de la Procuraduría General de la República para dar paso a la Fiscalía General de la República; sin embargo, esta acción no se trata

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

únicamente de un cambio de denominación, ya que, de inicio, las facultades, funciones y atribuciones del Procurador General de la República, al convertirse en Fiscal General de la República, se ven disminuidas, ya que se crea también la figura del Consejero Jurídico de Gobierno, el cual asume algunas de las facultades que eran propias del Procurador.

Para robustecer lo anterior, también es importante destacar que, en el ámbito federal, el procedimiento para la creación de la Fiscalía General de la República, se encuentra en las comisiones de la Cámara de Senadores, en la cual se analiza la Ley de la Fiscalía General de la República, la cual consta de cuarenta y seis artículos, y se analiza también la modificación a setenta y dos ordenamientos legales, y se contempla la abrogación de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Así pues, una reforma constitucional que, de manera armónica, debe compaginarse con la adecuación a todos los ordenamientos legales que a ésta se vinculan; sin embargo, la reforma realizada a la Constitución Política del Estado de Veracruz, concretamente en la fracción I del artículo 67, pretende cambiar la denominación de la Procuraduría General de Justicia de la entidad, por la de "Fiscalía General", sin realizar una adecuación de toda aquella legislación que se encuentra estrechamente vinculada a la Procuraduría General del Estado de Veracruz.

Aunado a lo anterior, el promovente señala que la reforma a la Constitución Política del Estado de Veracruz, en su artículo 67, concede a la Fiscalía General del Estado de Veracruz, facultades metaconstitucionales, habida cuenta de que rebasa en mucho las otorgadas por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Por tanto, concluye que, procede declarar la inconstitucionalidad e invalidez de la reforma realizada al artículo 67 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, pues, la reforma constitucional federal de febrero de dos mil catorce, decreta en sus transitorios décimo sexto al décimo noveno lo relacionado a la creación y regulación de la Fiscalía General de la República, en la cual se precisan los procedimientos de creación de ésta, los cuales no han causado estado en el ámbito federal.

TERCERO. Los preceptos de la Constitución Federal que se estiman infringidos son 1º; 35, fracciones I y II; 36, fracciones II, III y V; 39; 40; 41, fracción I; 116, fracciones I y IV; 122, sexto párrafo, punto C, Base Segunda, fracción I, y 133.

CUARTO. Mediante proveído de nueve de febrero de dos mil quince, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número **13/2015** y, por razón de turno, se designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

Por auto de diez de febrero del mismo año, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las normas impugnadas y al Ejecutivo que las promulgó, para que rindieran sus respectivos informes; al Procurador General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde, así como a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial para que expresara su opinión.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

QUINTO. Al rendir su informe, el Poder Legislativo del Estado de Veracruz adujo, en esencia, lo siguiente:

1. Que es equívoca la apreciación del partido promovente, pues, el artículo 84 de la Constitución estatal contiene una excepción, cuando las reformas a la propia norma constitucional tengan el propósito de efectuar adecuaciones derivadas de un mandato de la Constitución Federal, se podrán aprobar en una sola sesión ordinaria o extraordinaria. Como ocurrió en el caso, ya que la reforma local impugnada proviene del artículo 116 de la Constitución Federal, por lo tanto es improcedente la acción de inconstitucionalidad.

2. Que efectivamente el artículo cuarto transitorio del decreto impugnado determina que el Gobernador electo el primer domingo de junio de dos mil dieciséis, entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre de ese año y concluirá el treinta de noviembre de dos mil dieciocho; esto, en respuesta a lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución General, reformado el diez de febrero de dos mil catorce, en el sentido de que se debe homologar al menos una elección local con las elecciones federales; de ahí, que la reforma local responda a la federal.

Por tanto, el procedimiento legislativo que se llevó a cabo para que se establezca la gubernatura por dos años, obedece a una orden federal y, por ende, fue aprobada en los términos legales que establece el citado numeral 84.

3. Señala además que, con independencia de lo anterior, el decreto impugnado tiene como origen seis iniciativas de reformas a la Constitución local en materia político-electoral, presentadas en momentos diferentes y sucesivamente al Pleno del Congreso; iniciativas que fueron turnadas a las Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales y de Organización Política y Procesos Electorales, para que formularan el dictamen correspondiente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

4. Que en razón de que tales iniciativas tenían por objeto una regulación semejante, tendente a adecuar la Constitución Política local a las modificaciones constitucionales federales, derivadas de la Reforma Política publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, las mencionadas Comisiones estimaron conveniente dictaminarlas de forma conjunta. Para posibilitar su discusión y aprobación, en términos del procedimiento especial de reformas constitucionales previsto en el artículo 84 de la Constitución del Estado, y de su ley reglamentaria, en los que se establece que, cuando las reformas tengan como propósito efectuar adecuaciones derivadas de un mandato constitucional federal, el procedimiento tendrá carácter especial y se desahogará en una sesión ordinaria o extraordinaria, sin que sea necesario que la aprobación por el Congreso local se efectúe en dos periodos de sesiones ordinarias sucesivas.

5. Que, por lo anterior, en la sesión ordinaria celebrada el dieciocho de diciembre de dos mil catorce, la mayoría de los diputados integrantes de la Legislatura emitieron el *“Acuerdo por el que se declara que será especial el procedimiento para la discusión y, en su caso, aprobación del dictamen emitido por las Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales y de Organización Política y Procesos Electorales de la Sexagésima Tercera Legislatura del Honorable Congreso del Estado, de fecha dieciséis de diciembre de dos mil catorce, relativo a las iniciativas siguientes: 1. Con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en materia político-electoral; 2. De Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3. Con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Constitución Política del Estado de Veracruz de la Llave; 4. Con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 5. De Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y 6. Con proyecto de Decreto que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz de la Llave”, el cual, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado el dieciocho de diciembre de dos mil catorce.

6. Que el artículo 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla como causales de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad las mismas que se citan en el artículo 19 del mismo ordenamiento legal; atento a ello, se tiene que se trata de normas generales y actos en materia electoral, cuando se aprobó que la elección del Gobernador sea por dos años de manera única, ya que, posteriormente, seguirá teniendo aplicación el artículo 44 de la norma constitucional local, por lo que, tiene aplicación la fracción II del citado numeral 19.

7. Que también se actualiza la fracción VIII del artículo 19, pues, como ha mencionado, la expedición del decreto impugnado y su artículo cuarto transitorio son consecuencia de lo ordenado en la Constitución Federal, razón suficiente para desechar la acción de inconstitucionalidad.

8. Que además se actualiza la causa de improcedencia prevista en el multicitado artículo 19, fracción VIII, en relación con el 62, último párrafo, de la misma Ley Reglamentaria, en virtud de que el partido promovente carece de legitimación para promover una acción de inconstitucionalidad contra una ley que no sea electoral, como ocurre en el presente caso, pues, se impugna el Decreto 536 que reforma y deroga diversas disposiciones, entre ellas, los numerales 52, 56, fracción XI, 58, último párrafo, 77 y 78, relativos a la transformación y

cambio de denominación y atribuciones del órgano encargado de procurar justicia en el Estado, en tanto que, la procuraduría General de Justicia se convierte en Fiscalía General y se le confiere el rango de órgano constitucional autónomo, en acatamiento a la Norma Suprema que indica que las entidades federativas deben armonizar sus legislaciones a su texto, para garantizar la autonomía de la trascendente función de procurar justicia.

Que apoyan lo anterior, las tesis de rubros **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.** y **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR A TRAVÉS DE ESE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

SEXTO. El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en su informe, señaló, en esencia, lo siguiente.

1. Que es cierto que promulgó el Decreto 536 impugnado en la presente acción.

2. Repite lo que expuso en su informe el Congreso local, en cuanto que, tal decreto tiene como origen seis iniciativas de reformas a la Constitución Política local en materia político-electoral, las cuales fueron turnadas a las Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales y de Organización Política y Procesos Electorales para que formulara el dictamen correspondiente; que las citadas Comisiones determinaron dictaminar las iniciativas de forma conjunta, al tener por objeto una regulación semejante, con sujeción al

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

procedimiento especial de reformas constitucionales previsto en el artículo 84 constitucional local, que establece que, cuando las reformas tengan como propósito efectuar adecuaciones derivadas de un mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento tendrá carácter especial y se desahogará en una sesión ordinaria o extraordinaria, sin que sea necesario que la aprobación por el Congreso del Estado se efectúe en dos periodos de sesiones ordinarias sucesivas; que la mayoría del Congreso local aprobó el Acuerdo conducente para ese trámite, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el dieciocho de diciembre de dos mil catorce.

3. Que en sesión ordinaria de esa misma fecha, las Comisiones en cita presentaron al Pleno de la Legislatura, el dictamen con proyecto de Decreto que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado, el cual fue aprobado en lo general y en lo particular por más de las dos terceras partes de sus integrantes; en consecuencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Reglamentaria del artículo 84 de dicha Constitución, en Materia de Reformas Constitucionales Parciales, el Congreso turnó el Proyecto de Decreto en cuestión a los Ayuntamientos de la entidad federativa.

4. Que en sesión ordinaria del Congreso celebrada el ocho de enero de dos mil quince, con relación al procedimiento de aprobación por parte de los ayuntamientos, del Proyecto de Decreto de mérito, se dio cuenta al Pleno que, del total de doscientos doce ayuntamientos correspondientes a igual número de municipios que componen la división política de esa entidad federativa, ciento sesenta y cinco la aprobaron y sólo dos no lo hicieron, y por lo que se refiere a los restantes cuarenta y cinco municipios, no habían aprobado hasta esa fecha la reforma constitucional, por lo que en la citada sesión, en términos del artículo 84 constitucional local que requiere la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos, una vez comprobado que de los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

doscientos doce, la aprobaron ciento sesenta y cinco, entonces, se declaró aprobado el Decreto.

5. Que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el diverso numeral 62 de la misma ley, pues, el partido político no tiene legitimación para promover una acción contra una ley que no sea electoral; en la especie, se impugna el Decreto 536 que modificó, entre otros, los artículos 52, 56, fracción XI, 58, último párrafo, 77 y 78, relativos a la transformación y cambio de denominación y atribuciones del órgano encargado de procurar justicia en el Estado, pues, la Procuraduría General de Justicia se convierte en Fiscalía General y se le confiere el rango de órgano constitucional autónomo, en estricto acatamiento a la Norma Suprema que indica que las entidades federativas deben armonizar sus legislaciones a su texto, para garantizar la autonomía de la trascendente función de procurar justicia. Por lo que, se infiere que la modificación de los numerales mencionados no obedece al ajuste de una reforma electoral, por lo que procede sobreseer conforme a lo dispuesto en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia.

Que apoya lo anterior, las tesis de rubro **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA, ADEMÁS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, LOS ENTES MENCIONADOS EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL., ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. y ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR A TRAVÉS DE ESE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL LAS REFORMAS A LA**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA ELECTORAL.

6. Que también se actualiza la causa de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 61, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, ya que, el partido promovente omite en su escrito de acción de inconstitucionalidad señalar, dentro de los órganos legislativos que emitieron la norma general impugnada, a los ciento sesenta y cinco ayuntamientos que aprobaron el Decreto impugnado, por lo que también procede sobreseer en el caso, en términos del citado numeral 20, fracción II.

7. Que en cuanto al primer concepto de invalidez, es infundado, en virtud de que, el partido promovente se contradice al afirmar que se viola el artículo 116 de la Constitución Federal, cuando la reforma constitucional combatida justamente lo que hace es cumplir con tal precepto. Asimismo, la fracción I del artículo 116, cuya violación se alega, señala el límite máximo de duración del cargo de Gobernador, seis años, lo cual implica que las Constituciones locales pueden determinar un periodo menor, estando impedidas para exceder aquel límite máximo.

Lo que se refuerza con el hecho de que debe cumplirse lo dispuesto en el inciso n) del citado numeral 116, que obliga a las entidades federativas a que “al menos una” de sus elecciones locales tenga lugar en la misma fecha en que se efectúen las elecciones federales. De lo que deduce que, la interpretación de esta disposición en el contexto o espíritu de la reforma constitucional federal, es la que busca la mayor uniformidad posible en las fechas de las elecciones.

Por lo que, los Estados cumplen la disposición constitucional en lo mínimo o básico, si la adecuación corresponde a una de las elecciones y, contrario a lo señalado por el accionante, se cumple el mandato constitucional, cuando se alcanza el verdadero objetivo que se pretende de homologar las fechas electorales en un margen mayor

al mínimo que fija la Constitución Federal. La reforma local impugnada obedece a una necesidad derivada de la reforma constitucional federal, de la cual surgen las Leyes Generales de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos que tienen un rango superior a cualquier disposición local, incluida la propia Constitución del Estado y, de ninguna manera, tienen un rango inferior a esta última, como afirma el partido promovente.

Esto, en términos del artículo 133 de la Constitución Federal, y con apoyo en las tesis de rubros ***SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.*** y ***LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.***

Agrega a mayor abundamiento lo que, en la ejecutoria de la diversa acción de inconstitucionalidad 119/2008, sostuvo este Máximo Tribunal.

De lo que concluye que, tanto las disposiciones de la Constitución Federal como las de las Leyes Generales, cuyos transitorios invoca el promovente, obligan a las entidades federativas a adecuar sus Constituciones y leyes a los nuevos contenidos de aquéllas, y no hay duda que la armonización obligatoria que deben realizar los Constituyentes Permanentes o las Legislaturas de las entidades federativas, según el caso, debe adaptarse a las realidades de cada una de éstas.

Las normas constitucionales y las de las leyes generales citadas, fijaron un tiempo o temporalidad perentoria para los Estados cuyo proceso electoral iniciaba en dos mil catorce; por lo que, los Estados que han excedido el tiempo señalado, no por ello incurren en una inconstitucionalidad, menos aún si se considera que están atendiendo la obligación de adecuar sus legislaciones a efecto de que los cambios necesarios estén vigentes de manera oportuna, antes del inicio de los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

procesos electorales que corresponden a la elección de dos mil dieciséis.

Que, adicionalmente el accionante, alega violaciones a los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, pero no formula ningún argumento que pueda vincular el contenido de las reformas realizadas a la Constitución veracruzana que objeta, con la pretendida vulneración de tales preceptos, lo que resulta imposible ya que, precisamente, la soberanía ejercida a través del Poder Legislativo local ha tenido por objeto garantizar el apego del texto constitucional veracruzano al Pacto Federal.

8. Que respecto del segundo concepto de invalidez, en el que se plantea la inconstitucionalidad de la disposición transitoria que establece que el cargo de Gobernador, sólo por la elección a celebrarse en dos mil dieciséis, será de dos años, a fin de que coincida en el año dos mil dieciocho con la elección federal, debe declararse infundado, porque el partido promovente enlista una serie de artículos constitucionales y de convenios internacionales, presuntamente violados, más no expresa una relación específica entre las reformas impugnadas y tales disposiciones.

Que toda la redacción de ese apartado, alude a apreciaciones subjetivas de los promoventes y a una serie de datos e indicadores que no tienen que ver con el contenido concreto de la reforma constitucional combatida; señala que se trata de declaraciones de carácter político en las que presentan su punto de vista sobre la situación del Estado de Veracruz, pero no de argumentaciones jurídicas que incidan sobre la supuesta inconstitucionalidad de la reforma cuestionada.

9. Respecto del último concepto de invalidez relativo a la creación de la Fiscalía General como un organismo autónomo dedicado a la procuración de justicia, señala que tampoco viola alguna disposición constitucional, pues, en primer término, el partido accionante carece de legitimación para pretender se declare

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

inconstitucional una regulación que corresponda a la materia electoral; que el partido político reconoce su falta de facultades para hacer este alegato, cuando trata de introducir la referida materia en su argumentación, planteando que la Fiscalía General del Estado de Veracruz tendría facultades para investigar y perseguir delitos de naturaleza electoral, pero la función del Ministerio Público tiene que ver con la persecución penal de cualquier índole y su regulación no corresponde de ningún modo a la materia electoral.

Que los únicos contactos entre ambas materias se dan en el caso de la regulación sustantiva de delitos electorales que, por cierto, es materia de una ley ya expedida y, asimismo, en el caso de la regulación procesal de alguna autoridad que ejerza la función específica de aplicar tales disposiciones penales, por tanto, sólo en ese caso: cuando la norma general incida directamente en una cuestión de tipo electoral tendría legitimación el partido político.

Que con independencia de lo anterior, el Poder Reformador de la Constitución local, sólo adecuó la figura a la que se encarga la función del Ministerio Público, a los términos señalados en el nuevo texto del artículo 116, fracción IX, constitucional federal, que señala un imperativo en cuanto al otorgamiento de autonomía a la procuración de justicia en cada estado de la República. Lo cual, ya está impuesto a las legislaturas locales con independencia de la adecuación que, en el caso de la Fiscalía General, deban tener disposiciones legales secundarias relacionadas con ella.

Que el texto del artículo transitorio impugnado debe interpretarse en el contexto que lo refiere a la existencia de la Fiscalía General, mas no pretender desprender del mismo, como hace el partido, la inacción por parte de los Estados en espera de una legislación secundaria que se emita en la materia.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Que la función del Ministerio Público tiene ámbitos diferentes en lo que respecta a lo federal y a lo local, por lo que es falso lo que alega el accionante en el sentido de que antes del nombramiento de fiscales de los Estados, debe nombrarse al Fiscal General de la República. Que este argumento no se sostiene, ya que parte de una premisa falsa y de un desconocimiento del sistema federal mexicano, en tanto que el Ministerio Público Federal y el de los Estados operan en ámbitos separados; no existe relación jerárquica entre ambos; además, las adecuaciones a las fiscalías estatales derivan de otro mandato constitucional federal, relacionado con la adopción del nuevo sistema penal adversarial.

Que tampoco puede admitirse que el Ministerio Público no pueda tener facultades para vigilar el cumplimiento de las leyes, pues, esa función le está conferida en el marco de las facultades que la Constitución Federal señala, así como, es inadmisibles también que la infracción a la ley sólo tenga carácter administrativo, pues, infringir la ley alude a su violación en cualquiera de las ramas jurídicas, por tanto, las acciones en contra de los infractores de la ley, son las que se ejercen en materia penal contra quien infringe las disposiciones legales en dicha materia.

Que el partido promovente plantea la violación a diversos preceptos constitucionales, pero sin exponer razonamientos que demuestren en qué aspecto considera que se ha producido tal violación, o bien, tales numerales no tienen relación con la materia electoral ni con la reforma local impugnada.

Afirma que la reforma impugnada cumple con la Norma Fundamental y fortalece el ejercicio de los derechos humanos.

Concluye que, la reforma realizada por el Poder Legislativo del Estado de Veracruz para adecuar la Constitución de la entidad a lo establecido en la General de la República, se ajusta plenamente al contenido de esta última, por lo que, no contiene ningún vicio de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

inconstitucionalidad. Razón por la cual, se debe reconocer la validez del Decreto 536 impugnado.

SÉPTIMO. En su opinión, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación manifestó, en síntesis, lo siguiente.

- En cuanto al primer concepto de invalidez en que se plantean violaciones al procedimiento legislativo por el cual se aprobó la norma general impugnada, indica que no es materia de opinión por parte de ese tribunal, debido a que no se trata de temas exclusivos del derecho electoral, sino que pertenecen a la ciencia del derecho en lo general y del parlamentario en lo particular.
- Por lo que se refiere al segundo concepto de invalidez relativo a la inconstitucionalidad del artículo cuarto transitorio que establece la duración de dos años en el cargo del Gobernador electo en dos mil dieciséis, a fin de hacer concurrente con la elección federal, la Sala Superior considera que, de igual manera, no se requiere opinión especializada de ese órgano, pues, no se trata de temas exclusivos del derecho electoral, sino que pertenecen a la ciencia del derecho en lo general y del derecho constitucional en lo particular, en tanto que el partido promovente plantea que la norma impugnada contraviene el Sistema de Planeación Democrática previsto en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no se tiene en consideración las condiciones económicas, políticas y sociales del Estado, por el excesivo gasto que representa llevar a cabo dos procedimientos electorales en veinticuatro meses.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

- Por último, respecto del tercer concepto de invalidez, en el que se plantea la inconstitucionalidad de la creación de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, la Sala Superior estima que tampoco son materia de opinión de ese órgano jurisdiccional, pues, no se trata de temas electorales, sino del derecho en general y del derecho constitucional en lo particular, dado que, los argumentos del promovente se vinculan con la creación de la Fiscalía General de Justicia del Estado y con atribuciones que, en su consideración, son metaconstitucionales, lo cual está fuera del ámbito de competencia de la Sala Superior electoral.

Añade que no es óbice a lo anterior que el partido accionante aduzca que la creación de la Fiscalía tiene incidencia en materia político-electoral en tanto que conocerá de delitos de naturaleza electoral, pues, para la Sala, no se está planteado un tema específico en materia político-electoral, sino que se controvierte la constitucionalidad de la creación de tal órgano en general, por tanto, ese órgano jurisdiccional especializado no puede emitir pronunciamiento al no estar dentro de su ámbito competencial.

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

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad.

Por cuestión de orden, se debe primero analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

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

***Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.*

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

En el caso, el Decreto número 536 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de nueve de enero de dos mil quince, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el sábado diez de enero y venció el domingo ocho de febrero del mismo año.

La acción de inconstitucionalidad se presentó este último día (según consta al reverso de la foja sesenta y nueve del expediente), por lo que, fue presentada en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

TERCERO. Legitimación.

Acto continuo, procede a analizar la legitimación del partido político promovente.

De conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de la Materia¹, los partidos políticos podrán promover la acción de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

Artículo 62. (...) En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta Ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

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

El Partido Movimiento Ciudadano es un partido político nacional, con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de dicho Instituto; asimismo, de las constancias que obran en autos, se advierte que Dante Alfonso Delgado Rannauro, María Teresa Rosaura Ochoa Mejía, Martha Angélica Tagle Martínez, Jéssica María Guadalupe Ortega de la Cruz, Janet Jiménez Solano, Jorge Álvarez Máynez, Christian Walton Álvarez, Juan Ignacio Samperio Montaña, Alejandro Chanona Burguete y María Elena Orantes López, quienes suscriben el escrito relativo a nombre y en representación del mencionado partido, se encuentran registrados como coordinador, integrantes y secretaria de acuerdos de la Comisión Operativa Nacional.

Del artículo 19, numerales 1 y 2, incisos a) y p), de los Estatutos del Partido Movimiento Ciudadano², se desprende que la Comisión Operativa Nacional cuenta con la facultad de representarlo legalmente.

² **Artículo 19.** De la Comisión Operativa Nacional.

1. La Comisión Operativa Nacional se integra por nueve miembros y será elegida de entre los integrantes de la Coordinadora Ciudadana Nacional, para un periodo de tres años por la mayoría absoluta de votos de la Convención Nacional Democrática y ostenta la representación política y

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

En consecuencia, se advierte que la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Movimiento Ciudadano cumple con los dos primeros requisitos, a saber: (i) se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes y (ii) fue suscrita por los integrantes de la Comisión Operativa Nacional, la cual cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los estatutos que rigen al partido.

En cuanto al último de los requisitos consistente en que se impugnen normas de carácter electoral, este Tribunal en Pleno advierte que, como lo señalan los órganos legislativo y ejecutivo del Estado de Veracruz, la acción es improcedente respecto de la impugnación del Decreto 536 publicado el nueve de enero de dos mil quince, en cuanto a la creación de la Fiscalía General de la entidad, en razón de las siguientes consideraciones.

Este Pleno, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 98/2008³, así como la número 39/2009 y su acumulada 41/2009⁴, concretamente en los considerandos relativos a la legitimación de los partidos políticos promoventes, estableció que la exigencia de que las normas impugnadas en una acción de inconstitucionalidad promovida

legal del Movimiento Ciudadano y de su dirección nacional. Sus sesiones deberán ser convocadas por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria cada quince días y de manera extraordinaria por lo menos con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus miembros. El quórum legal para sesionar se integrará con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Operativa Nacional tendrán plena validez, con la aprobación y firma de la mayoría de sus miembros, y en caso de urgencia suscritos únicamente con la firma del Coordinador, en términos de lo previsto por el artículo 20, numeral 3, de los presentes estatutos.

La Comisión Operativa Nacional inmediatamente después de su elección nombrará de entre sus integrantes, por un periodo de tres años, a su Coordinador quien será non entre pares y tendrá como responsabilidad adicional, la vocería y la representación política y legal de Movimiento.

2. Son atribuciones y facultades de la Comisión Operativa Nacional:

a) Ejercer la representación política y legal del Movimiento Ciudadano en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer convenios en los marcos de la legislación vigente. A excepción de la titularidad y representación laboral, que será en términos de lo establecido en el artículo 31, numeral 9.

(...)

p) Para interponer, en términos de la fracción II del Artículo 105 Constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral. (...).

³ Fallada en sesión pública del Tribunal Pleno de veintidós de septiembre de dos mil ocho.

⁴ Fallada en sesión pública del Tribunal Pleno de diecinueve de enero de dos mil diez.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

por partidos políticos sea de naturaleza electoral proviene de una disposición de rango constitucional, está regulada por la ley y ha sido interpretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la jurisprudencia.

En efecto, la exigencia referida es de rango constitucional, ya que el inciso f) de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal establece puntualmente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad que ejerzan los partidos políticos en contra de “leyes electorales federales o locales”.

Asimismo, el mismo requisito se exige en el tercer párrafo del artículo 62 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo conducente prevé que *“Se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales (...).”*

Además, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha llevado a cabo diversas interpretaciones de lo que debe entenderse por “leyes electorales”, entre las cuales destacan las siguientes:

NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL. PARA QUE PUEDAN CONSIDERARSE CON TAL CARÁCTER E IMPUGNARSE A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DEBEN REGULAR ASPECTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS

ELECTORALES PREVISTOS DIRECTAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 25/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 255, con el rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.", sostuvo que las normas electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con tales procesos o que deban influir en ellos. Ahora bien, de los artículos 41, primer y segundo párrafos, 115, fracciones I y VIII, 116, fracción IV, inciso a), y 122, apartado C, bases primera y segunda, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que ésta prevé principios para la elección de determinados servidores públicos, a saber: los titulares del Poder Ejecutivo y los integrantes del Poder Legislativo (en ambos tanto federales como locales), así como los integrantes de los Ayuntamientos (presidente municipal, regidores y síndicos), lo que implica que a otros niveles puede preverse legalmente la elección de ciertos funcionarios, pero los procesos no se regirán por dichos principios, por lo que si una ley establece que la designación de un servidor público diverso a los señalados debe hacerse mediante elecciones, ello no le confiere el carácter de electoral, porque para tener tal calidad es necesario que regule aspectos relativos a los procesos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

electorales, que son los previstos por la Constitución Federal.⁵

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.

En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las

⁵ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, Mayo de 2005, pág. 905. Registro IUS 178415.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras.⁶

Conforme a estos criterios, se tiene que este Tribunal Pleno ha identificado los elementos esenciales para determinar lo que es el carácter electoral de las leyes impugnables vía acción de inconstitucionalidad, siempre considerando como eje fundamental el proceso electoral.

⁶ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, Abril de 1999, pág. 255. Registro IUS 194155.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Así, ha distinguido entre cuestiones relacionadas directamente con los procesos electorales, de aquellas relacionadas de manera indirecta, todas susceptibles de ser sometidas a examen de constitucionalidad por los partidos políticos.

Dentro de las primeras ha establecido las siguientes:

1) Las reglas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales.

2) Los principios para la elección de determinados servidores públicos.

Y como cuestiones relacionadas indirectamente, ha enunciado:

1) Las reglas sobre distritación y redistribución.

2) Las reglas sobre la creación de órganos administrativos para fines electorales.

3) Las reglas sobre la organización de las elecciones.

4) Las reglas sobre el financiamiento público.

5) Las reglas sobre la comunicación social de los partidos políticos.

6) Las reglas sobre los límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones en materia de financiamiento partidario.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

7) Las reglas sobre los delitos y faltas administrativas de carácter electoral y sus sanciones.

De este modo, es posible distinguir un ámbito electoral para efectos de la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad, considerando como no electoral para tales efectos todo aquello que no se encuentre dentro de dicho ámbito, es decir, que no se relaciona directa ni indirectamente con los procesos electorales.

Destaca de los citados precedentes, la precisión de que la referida división de la materia electoral se hace con la única finalidad de determinar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad cuando se ejerce por los partidos políticos.

En esa medida, el Pleno determinó que, si bien, conforme a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, segundo párrafo, inciso f), de la Constitución Federal, los partidos políticos con registro ante el entonces Instituto Federal Electoral – ahora Instituto Nacional Electoral, en términos de la reforma constitucional de febrero de dos mil catorce, entre otros, al propio precepto 105, fracción II - podrán ejercer las acciones de inconstitucionalidad en contra de cualquier ley electoral, sea federal o local, lo cierto es que, deberá analizarse caso por caso el contenido de las normas impugnadas a efecto de determinar si es o no de naturaleza electoral, aun cuando se contenga en una ley que no tenga un contenido eminentemente electoral.

En el presente caso, este Tribunal advierte que el Decreto 536 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado el nueve de enero de dos mil quince modificó entre otros, el numeral 67, fracción I, que, como se advierte de la lectura integral del escrito mediante el cual se ejerce la acción de inconstitucionalidad, es el que,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

respecto de la Fiscalía General de la entidad, se impugna concretamente por el partido político accionante.

El numeral 67, fracción I, en cita, establece lo relativo a la procuración de justicia y la vigilancia del cumplimiento de las leyes, para lo cual prevé que tal actividad estará a cargo del organismo autónomo del Estado, denominado Fiscalía General; enuncia los principios que regirán su función, así como las bases a que deberá sujetarse; los requisitos para ser Fiscal General, la duración en el cargo y el procedimiento para su designación.⁷

⁷ **Artículo 67.** Conforme a esta Constitución y la ley, los Organismos Autónomos del Estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica, presupuestal, de gestión y para emitir las reglas conforme a las cuales sistematizarán la información bajo su resguardo, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.

Estos organismos desarrollarán las actividades Estatales siguientes:

I. La procuración de justicia y la vigilancia del cumplimiento de las leyes, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución federal que rigen la actuación del ministerio público, para ejercer las acciones correspondientes en contra de los infractores de la ley, así como las que tengan por objeto la efectiva reparación del daño causado y la protección de los derechos de la víctima del acto ilícito.

Esta actividad estará a cargo del organismo autónomo del Estado denominado Fiscalía General.

La función de procurar justicia encomendada a la Fiscalía General, se regirá por los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos, de acuerdo con las siguientes bases:

a) El titular de la función del Ministerio Público ejercida por este órgano autónomo será el Fiscal General del Estado quien, para el ejercicio de sus funciones, contará con los fiscales auxiliares, agentes, policía ministerial y demás personal, que estará bajo su autoridad y mando directo, en los términos que establezca la ley, la cual señalará los requisitos y, en su caso, el procedimiento para los nombramientos, sustituciones y remociones.

b) Para ser Fiscal General del Estado se requiere:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos y no tener otra nacionalidad;

2. Tener, cuando menos, treinta años cumplidos al día de su designación;

3. Poseer, al día de su designación, el título de Licenciado en Derecho, con antigüedad mínima de cinco años, expedido por autoridad o institución mexicana legalmente facultada para ello;

4. No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación o abuso de confianza, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y

5. No pertenecer al estado eclesiástico, no ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe conforme a lo establecido en la Constitución federal y la ley de la materia.

c) El Fiscal General durará en su encargo nueve años.

d) El Fiscal General será designado por el Congreso del Estado mediante el siguiente procedimiento:

1. A partir de que el cargo quede vacante, el Congreso contará con veinte días naturales para integrar una lista de diez candidatos aprobada por las dos terceras partes de sus miembros presentes. La integración en esta lista no genera ningún derecho a favor de las personas que la formen que pueda ser reclamado ante los tribunales, ni el procedimiento de designación puede considerarse como de carácter electoral. Esta lista será remitida al Gobernador del Estado.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Así pues, para precisar si la norma impugnada es de naturaleza electoral, destaca que, si bien se encuentra contenida en la Constitución estatal, lo cierto es que, como lo ha señalado este Tribunal, aun cuando una norma se encuentre contenida en ordenamientos distintos a una ley o código propiamente electoral, sí pudiera tener ese carácter, al estar relacionada directa o indirectamente con los procesos electorales, es necesario analizar en el caso concreto si la referida norma impugnada tiene esa naturaleza.

Al efecto, como lo hemos relatado, la norma constitucional local que ahora se impugna, prevé el órgano constitucional autónomo encargado de la función de procurar justicia (Fiscalía General del Estado), por lo que, de ningún modo, se vincula directa e indirectamente con los procesos electorales.

En efecto, es evidente que la norma en cuestión no regula los procesos electorales propiamente dichos como tampoco aspectos

2. Si el Gobernador no recibe esta lista dentro del plazo señalado, enviará libremente al Congreso una terna y designará provisionalmente al Fiscal General hasta en tanto el Congreso haga la designación definitiva. El Fiscal así designado podrá formar parte de la terna.

3. Recibida la lista a que se refiere el punto uno de este inciso, el Gobernador formará de entre sus miembros, una terna que pondrá a consideración del Congreso dentro de los diez días hábiles siguientes a dicha recepción. La terna no podrá ser rechazada ni devuelta al Gobernador.

4. El Congreso, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, dentro del improrrogable plazo de diez días hábiles contados a partir de la recepción de la terna.

5. En caso de que el Gobernador no envíe la terna dentro del plazo previsto en el punto tres de este inciso, el Congreso dispondrá de diez días hábiles para designar al Fiscal General de entre los miembros de la lista mencionada en el punto uno de este inciso. La designación deberá ser aprobada por las dos terceras partes de los diputados presentes.

6. Si el Congreso no hace la designación dentro de los plazos establecidos en las disposiciones anteriores, el Gobernador designará al Fiscal de entre los candidatos que integren la lista enviada por el Congreso o, en su caso, la terna respectiva. Si por cualquier causa, no se configuran ni la lista, ni la terna, el Gobernador podrá designar libremente al Fiscal General.

Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que señale la ley.

e) El Fiscal General presentará anualmente un informe de actividades ante los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado y deberá comparecer ante el Congreso cuando éste así lo requiera, para informar sobre un asunto de su competencia. En este caso, la comparecencia se efectuará ante una Comisión del Congreso y la sesión no será pública, debiendo los asistentes guardar reserva sobre cualquier asunto abordado en relación con una investigación o proceso.

f) El Ministerio Público intervendrá en los juicios que afecten a quienes las leyes otorguen especial protección.

g) El Ministerio Público hará efectivas las órdenes de aprehensión y de presentación de personas involucradas en procesos penales, que dicten los tribunales del Estado.

h) La ley establecerá el procedimiento mediante el cual se puedan impugnar, por la vía jurisdiccional, las resoluciones del Ministerio Público sobre la reserva de la carpeta de investigación, el no ejercicio de la acción penal y su desistimiento. (...)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

vinculados directa o indirectamente con los mismos o que de algún modo pudieran influir en ellos, pues, como sostuvo este Pleno en los mencionados precedentes, para determinar la naturaleza electoral o no de una norma debe considerarse siempre como eje central el proceso electoral.

En ese sentido, la relación no es directa porque no incide sobre lo que la jurisprudencia de este Tribunal Pleno ha calificado como “reglas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales” y “principios para la elección de determinados servidores públicos”.

Tampoco es indirecta porque no se refiere a alguna de las cuestiones relacionadas con el comportamiento de los partidos políticos de cara a los procesos electorales, es decir, no regula alguna cuestión dirigida al ámbito de administración y gestión de los procesos electorales, pues, lo que hace es crear la autoridad encargada de la procuración de justicia en la entidad federativa, y establece las bases para su función, lo que, en modo alguno incide o trasciende a la posición de los partidos políticos frente a la organización y desarrollo de los comicios.

No pasa inadvertida la afirmación del accionante en el sentido de que la citada Fiscalía sí tiene injerencia en la materia, pues, conocerá de delitos electorales; sin embargo, no le asiste la razón al partido político, dado que, se insiste, el artículo cuestionado lo que regula de manera general es a aquel órgano, lo cual, evidentemente, en sí mismo, no tiene relación directa ni indirecta con los procesos electorales.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Por consiguiente, el Partido Político Movimiento Ciudadano, carece de legitimación para ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto del Decreto 536, concretamente por lo que hace a la reforma al artículo 67, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz, en virtud de que no es de naturaleza electoral para efectos de la procedencia de este medio de control constitucional, por lo que no se cumple el extremo del artículo 105, fracción II, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de que para que una acción de inconstitucionalidad promovida por un partido político nacional proceda debe tratarse de “leyes electorales federales o locales”.

Derivado de lo anterior, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el mencionado inciso f) de la fracción II del precepto 105 y el diverso 62, párrafo tercero, de la propia Ley Reglamentaria, por lo que, procede sobreseer al respecto, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 20, fracción II, y además en la siguiente tesis de jurisprudencia:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.

La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Por su parte, contra leyes locales están legitimados: 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.⁸

Por el contrario, este Tribunal considera que el partido político accionante sí tiene legitimación para plantear la inconstitucionalidad de las restantes normas que impugna, dado que sí son de naturaleza electoral para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, en virtud de que se refieren a la duración de dos años en el cargo de Gobernador del Estado electo en dos mil dieciséis (artículo cuarto transitorio del Decreto 536 cuestionado) y, por ende, cuándo se llevarán a cabo los procesos electorales para elegirlo (dos mil dieciséis y dos mil dieciocho), así como a violaciones dentro del procedimiento legislativo que dio origen a dicho Decreto.

En consecuencia, se determina que, sólo en esa parte, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Político Movimiento Ciudadano se hizo valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, fue suscrita por su dirigencia nacional, quien cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen al partido, y se endereza contra normas de naturaleza electoral.

CUARTO. Improcedencia.

En seguida, procede examinar las restantes causales de improcedencia que plantean los órganos legislativo y ejecutivo del estado de Veracruz, o bien, que este Tribunal advierta de oficio.

⁸ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, pág. 1513. Registro IUS 172641.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

El Poder Legislativo local aduce que la norma general impugnada sí cumplió con las previsiones legales relativas al procedimiento para su creación, por lo que, la acción es improcedente y debe desecharse.

Como se advierte, el alegato del Congreso local se vincula con aspectos de fondo del asunto, acerca de si la norma general impugnada cumple o no con la Norma Fundamental, por lo que, debe desestimarse.

Lo razonado encuentra apoyo, por analogía, en la jurisprudencia número P./J. 92/99, que se reproduce a continuación:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.⁹

⁹ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, pág. 710. Registro IUS 193266.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

También aduce el Poder Legislativo que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción II del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, pues, sólo se aprobó que la elección del Gobernador sea por dos años por única vez, por lo que, seguirá teniendo aplicación el artículo 44 de la Constitución Política local.

No se actualiza dicha causa de improcedencia, pues, el artículo 65 de la Ley Reglamentaria de la materia prevé expresamente:

***Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta Ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.*

Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.

Así pues, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, como es el caso, no es aplicable la fracción II del artículo 19 que invoca el órgano legislativo.

Por otra parte, el Ejecutivo del Estado hace valer que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 61, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, pues, el partido político promovente no cumplió con el requisito previsto en la fracción II del artículo 61 en cita, al omitir

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

señalar dentro de los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron la norma general impugnada, a los ciento setenta y cinco ayuntamientos que aprobaron el Decreto 536 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política estatal, por lo que, según dice, deberá sobreseerse conforme a lo dispuesto en el artículo 20, fracción II, de la misma ley reglamentaria.

No le asiste la razón al accionante, por lo siguiente.

El artículo 61 prevé los requisitos que deberá contener el escrito mediante el cual se ejercite la acción de inconstitucionalidad, entre ellos, el señalamiento de los órganos legislativo y ejecutivo que hubieren emitido y promulgado la norma general impugnada.¹⁰

Ahora bien, el hecho de que, tratándose de la promoción de una acción de inconstitucionalidad en contra de una disposición constitucional local que, conforme al orden jurídico correspondiente, requiere para formar parte de la Constitución de la entidad, la aprobación de los municipios de la entidad federativa, no se traduce en que, el no señalamiento de éstos como parte del órgano que las expidió, conlleve la improcedencia de la acción.

En efecto, este Pleno ya se pronunció al respecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y

¹⁰ **Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

- I. Los nombres y firmas de los promoventes;
- II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;
- III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado;
- IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados y, en su caso, los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México sea parte que se estimen vulnerados; y
- V. Los conceptos de invalidez.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

42/2006¹¹, señalando que no se actualiza la causa de improcedencia aducida, debido a que la participación de los Ayuntamientos en el acto de aprobación de reformas constitucionales que expida el Congreso local en los términos previstos por la propia Constitución estatal, no puede dar lugar a que se les considere parte integrante del “órgano legislativo”, que emitiera la ley impugnada, pues, es evidente que no actúan como diputados, ni forman un órgano deliberante, sino que, en su carácter de entidades políticas, componentes del Estado, tienen la potestad de manera individual y separada de aprobar o no las nuevas disposiciones que pretendan incorporarse a la Constitución estatal, es decir, son entes públicos que intervienen en el proceso de formación de las normas locales supremas para validar o invalidar en su caso, con su voto las modificaciones a la Constitución, discutidas y aprobadas previamente por el Congreso local como órgano legislativo que permanentemente efectúa esa función.

En consecuencia, aun cuando en el proceso extraordinario de reformas a la Ley Suprema de una entidad hay concurrencia del poder legislativo y de los Ayuntamientos, esta circunstancia no altera la naturaleza y esencia del Poder Legislativo, esto es, en nada modifica su integración formal ni material.

Es aplicable al caso, por las razones medulares que contiene, la tesis de jurisprudencia de este Tribunal Pleno, cuyo texto es el siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE REFORMAS O ADICIONES A LAS CONSTITUCIONES LOCALES, EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LOS INTEGRANTES DEL CONGRESO O LEGISLATURA

¹¹ Resuelta en sesión pública de nueve de diciembre de dos mil seis.

CORRESPONDIENTE SIN TOMARSE EN CONSIDERACIÓN A LOS AYUNTAMIENTOS CUANDO LOS MISMOS DEBAN INTERVENIR.

De lo previsto en los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62 de la ley reglamentaria de la materia, se desprende que en los casos en que la acción de inconstitucionalidad se ejercite por integrantes de algún órgano legislativo estatal en contra de leyes expedidas por el propio órgano, la demanda correspondiente deberá estar firmada cuando menos por el equivalente al treinta y tres por ciento de quienes integran el mismo. En este sentido, por 'órgano legislativo estatal' debe entenderse aquél en el que se deposita el Poder Legislativo de un Estado conforme a su propia Constitución, pues éste y no otro es el depositario de dicha función legislativa. Por tanto, cuando en la mencionada vía se plantea la invalidez de una reforma o adición a una Constitución Local para lo cual la misma norma requiera la intervención de los Ayuntamientos del propio Estado, como lo establece la Constitución de Tabasco, tal circunstancia no modifica la naturaleza del Congreso Estatal como depositario del Poder Legislativo y órgano emisor de la ley, por lo que el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de dicho cuerpo legislativo sí está legitimado para impugnar dicha reforma o adición. Ello es así, porque del mismo modo en que la aprobación, promulgación y publicación de las leyes que realiza el titular del Poder Ejecutivo no hace que éste forme parte integrante del Congreso, ni que deba tomársele en cuenta para calcular el treinta y tres por ciento de sus

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

miembros, la participación de los Ayuntamientos en el acto de aprobación de las reformas constitucionales que expida el Congreso, no da lugar a que se les considere parte integrante del órgano legislativo pues no actúan como diputados, ni forman un órgano deliberante, sino que, en su carácter de entidades políticas, componentes del Estado, tienen la potestad de manera individual y separada de aprobar o no las nuevas disposiciones que pretendan incorporarse a la Constitución Estatal; esto es, son entes públicos que intervienen en el proceso de formación de las normas locales supremas para validar con su voto las modificaciones a la Constitución, discutidas y aprobadas previamente por el Congreso Local como órgano legislativo que permanentemente ejercita esa función.¹²

En efecto, el artículo 64, primer párrafo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

Artículo 64. *Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.*

¹² Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, Marzo de 2001, pág. 469. Registro IUS 190234.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo. (...)

De lo que se desprende, en lo que al caso interesa, que es al órgano legislativo a quien el Ministro instructor debe dar vista a efecto de que al rendir su informe precise las razones y fundamentos que tiendan a sostener la validez de la norma; pues es éste el órgano deliberante que discute y aprueba la norma general y por tanto a quien corresponde su defensa, en tanto que los Ayuntamientos no actúan como diputados, ni forman un órgano deliberante, sino que, intervienen en el proceso de formación de las normas locales supremas para validar con su voto las modificaciones a la Constitución, la cuales ya fueron discutidas y aprobadas previamente por el Congreso local como órgano legislativo que permanentemente ejerce esa función.

Al no plantearse por las partes alguna otra causa de improcedencia, ni advertir de oficio este Tribunal que se actualice alguna distinta a la examinada en el considerando tercero, se procederá en seguida al estudio de los conceptos de invalidez aducidos por el accionante, con excepción de los relativos al artículo 67 Constitucional, respecto del cual se ha decretado el sobreseimiento.

QUINTO. Estudio de fondo.

I. Violaciones formales

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

En su primer concepto de invalidez el partido político plantea en esencia que se violó el procedimiento legislativo del que derivó el Decreto 536, pues, conforme al artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz y 12 de su Ley Reglamentaria, las reformas a la misma deben aprobarse en dos periodos de sesiones, ordinarios y sucesivos, y excepcionalmente podrán hacerse en una sola sesión ordinaria o extraordinaria, previa declaratoria de que se trata de un procedimiento especial, cuando tales modificaciones tengan como propósito adecuar la norma constitucional local a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que no ocurrió en el caso, dado que, si bien se llevó a cabo el procedimiento especial, en realidad se hizo para adecuarse a la Ley General de Partidos Políticos y no a la Norma Fundamental.

Para examinar este argumento, debemos partir de que, tratándose de la reforma constitucional local, el citado artículo 84 prevé, en lo que nos interesa, que el Congreso podrá reformar la Constitución del Estado, para lo cual, exige que las modificaciones deberán aprobarse por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso en dos periodos de sesiones ordinarios sucesivos, y establece una excepción a esta previsión, cuando las reformas tengan como propósito efectuar adecuaciones derivadas de un mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, caso en el que se aprobarán en una sola sesión, ordinaria o extraordinaria, por la misma mayoría, y para lo cual el Congreso declarará previamente que se trata de un procedimiento especial; indica que, a efecto de que tales reformas formen parte de la Constitución, deberán aprobarse por la mayoría de los ayuntamientos; así como, que el procedimiento para las reformas constitucionales será reglamentado en una ley.¹³

¹³ **Artículo 84.** Esta Constitución podrá ser reformada en todo o en parte por el Congreso del Estado. Las reformas deberán ser aprobadas, por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, en dos períodos de sesiones ordinarios sucesivos, excepto cuando las

Así, se tiene que la Ley Número 7 Reglamentaria del Artículo 84 de la Constitución veracruzana, en materia de reformas constitucionales parciales, publicada en la Gaceta Oficial de la entidad, el viernes veintidós de diciembre de dos mil diez, regula lo concerniente, estableciendo entre otros aspectos, el procedimiento especial de reforma, cuando se trate de adecuaciones derivadas de un mandato constitucional federal, en los siguientes términos:

Artículo 4. *Los procedimientos especiales de reformas serán aquellos que, previa declaración del Congreso del Estado, se tramiten con el propósito de efectuar modificaciones derivadas de un mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

CAPÍTULO III

Del Procedimiento Especial

Artículo 12. *Cuando exista un decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se ordene expresamente a las Legislaturas de los Estados adecuar sus textos constitucionales al sentido de aquél, una vez presentada la iniciativa correspondiente, la*

reformas tengan como propósito efectuar adecuaciones derivadas de un mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en que se aprobarán en una sola sesión, ordinaria o extraordinaria, por la misma mayoría, para lo cual el Congreso declarará previamente que se trata de un procedimiento especial.

Para que las reformas formen parte de esta Constitución será necesaria la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos, la que deberá darse en sesión extraordinaria de Cabildo y comunicarse al Congreso o a la diputación permanente dentro de los sesenta días naturales siguientes a aquel en que reciban el proyecto. Se tendrán por aprobadas las reformas por parte de los ayuntamientos que, transcurrido el plazo conferido, no hubieren comunicado su acuerdo.

Para la reforma total o la abrogación de las disposiciones contenidas en esta Constitución, será obligatorio el referendo que señala el artículo 17 de este ordenamiento.

El Congreso o la Diputación Permanente hará el cómputo de los votos de los ayuntamientos y, en su caso, la declaratoria de que han sido aprobadas las reformas.

El procedimiento para las reformas constitucionales se reglamentará en la ley.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Junta de Coordinación Política, por sí o a petición del iniciante o de la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales, podrá proponer al Pleno, mediante un proyecto de punto de acuerdo, que declare iniciar un procedimiento especial de reformas constitucionales.

Artículo 13. *La declaratoria del Congreso se emitirá por acuerdo favorable de la mayoría de los diputados presentes en la sesión en la que se conozca el proyecto de punto de acuerdo.*

Artículo 14. *Si el Congreso se encuentra en receso, el proyecto de punto de acuerdo de la Junta de Coordinación Política se someterá a la Diputación Permanente para que, de estimarlo procedente, ésta convoque a un periodo extraordinario para que el Congreso haga la Declaratoria señalada en el artículo inmediato anterior y proceda a conocer del decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Artículo 15. *Aprobado el proyecto de punto de acuerdo, el Presidente de la Mesa Directiva hará la declaratoria siguiente: "La (número ordinal) Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave declara que será especial el procedimiento para la discusión y, en su caso, aprobación del dictamen relativo a la iniciativa de decreto (denominación del proyecto), presentada por (nombre del promovente), en razón de lo dispuesto por el Decreto (denominación del mismo) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el (fecha)".*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Artículo 16. *El dictamen con proyecto de decreto de reforma constitucional, dentro de un procedimiento especial, será discutido y votado en una sola sesión, ordinaria o extraordinaria, siempre que de forma previa se haya emitido la declaración a que se refiere el artículo anterior.*

Artículo 17. *De aprobarse el dictamen, se turnará a los Ayuntamientos, por medio de la Secretaría General del Congreso, para los efectos constitucionales.*

Artículo 18. *Si el dictamen con proyecto de decreto de reforma constitucional, dentro de un procedimiento especial, no obtiene la votación favorable de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, se tendrá por desechado, pero podrá presentarse una nueva iniciativa sobre el particular en el siguiente período ordinario de sesiones o en los recesos del Congreso, sin que se requiera emitir otra declaración de que se trata de un procedimiento especial.*

Con base en este marco normativo, se verificará la regularidad del procedimiento legislativo que dio origen a la norma general combatida, conforme a las constancias que obran en el expediente.

1. En diversas fechas, se presentaron ante el Congreso del Estado de Veracruz, seis iniciativas de reforma a la Constitución Política de la entidad, en materia político-electoral, formuladas por

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

distintas fuerzas políticas (PAN, Movimiento Ciudadano, PRD, Alternativa Veracruzana), así como por el Gobernador local.¹⁴

2. De la Gaceta Legislativa de dieciocho de diciembre de dos mil catorce, se desprende que, dentro del orden del día de la sesión plenaria a celebrar en la misma fecha, se encontraba listado bajo los numerales XI y XII, el Punto de Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, para declarar se inicie un procedimiento especial de reformas constitucionales, así como el dictamen de fecha dieciséis de diciembre de dos mil catorce, de las Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales y de Organización Política y Procesos Electorales, derivado de las citadas iniciativas de reforma.¹⁵

Dictamen que está publicado en sus términos en la gaceta de mérito y, del que se advierte que a las citadas Comisiones les fueron turnadas aquellas iniciativas y, dado que las mismas tenían por objeto una regulación semejante tendente a adecuar la Constitución local a la reforma política publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, acordaron que lo más conveniente era emitir dictamen de manera conjunta, pues, ello además permitiría que su discusión y, en su caso, aprobación se sujetara al procedimiento especial de reformas constitucionales, en términos del artículo 84 de la Constitución de la entidad y de su Ley Reglamentaria, esto es, que cuando la reforma tenga por objeto la adecuación al orden constitucional federal, el procedimiento correspondiente tendrá carácter de especial y se desahogará en una sola sesión ordinaria o extraordinaria.¹⁶

Asimismo, del anteproyecto del Punto de Acuerdo en cuestión, se advierte que éste se apoyaba en la reforma constitucional federal en materia político-electoral para proponer que, en el

¹⁴ Fojas 353 a 494.

¹⁵ Fojas 572 vuelta.

¹⁶ Fojas 584 a 590.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

caso de la reforma local, se siguiera bajo el procedimiento especial que de manera excepcional permite la propia Constitución de la entidad. Por lo que, tal punto de acuerdo, establecía expresamente: *“PRIMERO. Se declara que será especial el procedimiento para la discusión y en su caso aprobación del dictamen emitido por las Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales y de Organización Política y Procesos Electorales de la LXIII Legislatura del honorable Congreso del Estado, de fecha 16 de diciembre de 2014 (...).”*¹⁷

3. De la versión estenográfica de la sesión plenaria celebrada el dieciocho de diciembre de dos mil catorce, se advierte que tal punto de acuerdo fue aprobado por mayoría de los diputados presentes.¹⁸
4. También se advierte de la misma versión estenográfica, que en la sesión, y tomando en consideración que el dictamen no había sido publicado con cuarenta y ocho horas previas a la celebración de la sesión, el Pleno del Congreso acordó la dispensa del trámite reglamentario correspondiente, así como también se dispensó su lectura, en tanto que ya se había publicado en la Gaceta Legislativa.¹⁹

Por lo que, se declaró abierto el debate, en el cual hicieron uso de la palabra a favor y en contra del dictamen, los diputados que así lo solicitaron, se consideró suficientemente discutido en lo general el mismo y, por ende, se aprobó en lo general por una mayoría de cuarenta y cinco votos a favor, cinco en contra y ninguna abstención, lo que llevó a la Presidente a declarar

¹⁷ Fojas 671 a 675.

¹⁸ Fojas 606 vuelta a 609.

¹⁹ Foja 609.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

aprobado en lo general dicho dictamen, al haberse aprobado por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso.²⁰

5. Como ningún diputado hizo uso de la voz o se reservó algún artículo del dictamen para su discusión en lo particular, la Presidente lo declaró aprobado.²¹
6. Por consiguiente, al haberse aprobado en su totalidad el dictamen, en lo general y en lo particular, se ordenó turnar el proyecto de reformas a los ayuntamientos, para los efectos constitucionales.²²
7. En sesión ordinaria de ocho de enero de dos mil quince, en virtud de que existió mayoría de ayuntamientos que aprobaron la referida reforma, la Presidente de la Mesa Directiva del Congreso declaró aprobadas las reformas y derogas diversas disposiciones de la Constitución Política de la entidad en materia electoral, por lo que, ordenó turnar el Decreto al Ejecutivo para su promulgación y publicación.²³
8. Tal publicación se hizo en la Gaceta Oficial del Estado de nueve de enero del mismo año.²⁴

Conforme a esta relatoría, se concluye que, no le asiste la razón al promovente de la acción, ya que, la reforma local impugnada, sí obedece a un adecuación al orden constitucional federal, pues, si bien, el mandato de ajustar las legislaciones de las entidades federativas se contiene en la Ley General de Partidos Políticos, también es cierto que, este último ordenamiento deriva de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce.

²⁰ Foja 609 a 626 vuelta.

²¹ Foja 626 vuelta y 627.

²² Foja 627.

²³ Fojas 526 a 528.

²⁴ Fojas 183 a 186.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

En efecto, con motivo de esta reforma, el artículo 116, fracción IV, primer párrafo, prevé la obligación de que las constituciones y leyes de los Estados se ajusten no solamente a las bases que establezca la propia Constitución Federal, sino también las leyes generales en la materia.²⁵

Asimismo, conforme a la normatividad transitoria de la referida reforma, ésta entraría en vigor al día siguiente de su publicación, pero, tratándose de la fracción IV del artículo 116 dispuso que entraría en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas a que se refiere el transitorio segundo, referente a la expedición por parte del Congreso de la Unión, de las leyes previstas en el inciso a) de la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal²⁶, entre ellas, la Ley General que regule los partidos políticos nacionales y locales.²⁷ Ello, sin perjuicio de lo previsto en el transitorio quinto siguiente (que alude al Instituto Nacional Electoral). Al efecto, se señaló la fecha límite para

²⁵ **Artículo 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.

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: (...)

²⁶ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: (...)

XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

²⁷ PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en los transitorios siguientes. (...)

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:

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales: (...)

CUARTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 35; 41; 54; 55; 99; 105 fracción II inciso f); 110 y 111 por lo que hace a la denominación del Instituto Nacional Electoral, y 116, fracción IV, de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas a que se refiere el Transitorio Segundo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el transitorio Quinto siguiente. (...)

Las reformas a que se refiere el primer párrafo del presente transitorio, respecto de entidades federativas que tengan procesos electorales en 2014, entrarán en vigor una vez que hayan concluido dichos procesos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

que el Congreso local expidiera las referidas leyes generales (30 de abril de 2014).

En cumplimiento de lo anterior, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Partidos Políticos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce; decreto conforme al cual las legislaturas locales debían adecuar su legislación electoral a más tardar el treinta de junio del mismo año.²⁸

Así pues, se tiene que, contrario a lo que afirma el accionante, la reforma local cuestionada sí deriva del mandato constitucional federal contenido en el texto vigente del artículo 116, fracción IV, en cuanto expresamente ordena que la Constitución y las leyes de las entidades federativas se ajusten a lo dispuesto en la propia Norma Fundamental; aunado a que, el Congreso de la Unión, precisamente en cumplimiento de la referida reforma político-electoral, dispuso expresamente el plazo en que debía ajustarse el orden jurídico local a la normatividad general.

Por lo que, en el caso, sí se actualizó la excepción contenida en el artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz y, como se refirió, se siguió para ello el procedimiento especial que prevé la ley reglamentaria de dicho precepto.

Por consiguiente, se reconoce la validez del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 536 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

²⁸ PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

(...)

TERCERO. El Congreso de la Unión, los Congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán adecuar el marco jurídico-electoral, a más tardar el 30 de junio de 2014.

II. Inconstitucionalidad de los artículos segundo y cuarto transitorios del Decreto 536 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

El partido político plantea en su segundo concepto de invalidez, en esencia, que los artículos segundo y cuarto transitorios del Decreto 536 en cuestión son inconstitucionales, pues, bajo el argumento de cumplir con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que se verifique al menos una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales, se pretende que, al término del actual período del gobierno del Estado de Veracruz se elija un gobernador para ocupar el cargo por un lapso de dos años, a efecto de celebrar elecciones concurrentes de Gobernador y Presidente de la República en julio de dos mil dieciocho.

Para el accionante, la actuación del Congreso del Estado de Veracruz violenta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues, frena el desarrollo integral de la entidad, al aprobar disposiciones que contravienen el Sistema de Planeación Democrática, establecido en los artículos 25 y 26 de la propia Ley Suprema.

Lo que, a su juicio, también violenta lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 49, fracciones V y X; 74 y 75 de la Constitución Política del Estado de Veracruz y los tratados internacionales, en los artículos 21, 22, 25 y 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 1º, 3º, 4º, 7º, 8º, 12, 13, 14 y 16 de la Carta Democrática

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Interamericana; XXVIII de la Declaración Interamericana de los Derechos y Deberes del Hombre; 23 del Pacto de San José; 2, numeral 1 y 3 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 24 y 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Esto, porque reducir por única ocasión el mandato constitucional del Gobernador del Estado a un período de dos años, no permitiría desarrollar la acción pública del Ejecutivo Local, como lo dispone el artículo 49 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, en el que expresamente señala en la fracción V, las atribuciones del Gobernador para *“promover y fomentar, por todos los medios posibles, la educación pública, la protección a la salud y procurar el progreso y bienestar social en el Estado”*; y en la fracción X, *“Planear y conducir el desarrollo integral del Estado en la esfera de su competencia; establecer los procedimientos de consulta popular para formular, instrumentar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Veracruzano de Desarrollo y los programas que de éste se deriven”*. Así como lo dispuesto en el Capítulo II, del Desarrollo Económico, del Fomento al Trabajo y de la Seguridad Social del Estado, explícitos en los artículos 74 y 75 constitucionales locales.

Un periodo de dos años hace imposible el cumplimiento de la alta responsabilidad de gobernar con eficacia. La democracia va más allá del relevo intermitente de autoridades en procesos electorales, dado que el propósito de gobernar es servir a la comunidad y cumplir las tareas de planeación democrática y deliberativa que exige la ley, que se traducen en programación, presupuestación, infraestructura, desarrollo y bienestar social, seguridad, así como protección de los derechos humanos, que expresamente señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 25 y 26.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Refiere que el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional que se combate genera un dispendio de recursos para empatar las elecciones de gobernador con las presidenciales, ya que, se efectuarán dos elecciones en dos años.

Al efecto, el accionante proporciona algunos indicadores económicos para, de ahí, sostener que el gobierno de Veracruz debe organizar sus periodos de gasto, el aparato gubernamental y, en general, sus estructuras administrativas para asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos a sus habitantes y el cabal cumplimiento del sistema de derecho.

Añade que ninguna autoridad debe violentar los derechos humanos, ni por sus acciones ni por sus omisiones, como sucede al aprobarse los transitorios segundo y cuarto de la reforma política publicada el nueve de enero de dos mil quince porque, por el lado del gasto público y sus prioridades, se agudizaría aún más la pobreza de la población veracruzana y el retraso en su atención social, perpetuando el incumplimiento de los derechos humanos en la entidad.

El partido promovente agrega que, con motivo de la reforma impugnada, en un lapso de veinticuatro meses habrá dos periodos electorales para elegir a la misma figura, esto es, se deberá realizar nuevamente: campañas para promocionar el voto, vigilar los derechos y ministrar las prerrogativas a los partidos políticos y demás organizaciones políticas, ordenar nuevamente las impresiones de los materiales electorales, preparar la jornada electoral, realizar los cómputos electorales, emitir la declaración de validez y otorgar las constancias en las elecciones respectivas, vigilar el cumplimiento de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

las disposiciones relativas a la realización y publicación, a realizar monitoreo en medios de comunicación, contratar personal necesario para atender en la jornada electoral, entre otras actividades. Siendo que, según afirma, tales recursos se pueden aplicar para satisfacer las necesidades de los habitantes de la entidad, como son la educación, salud, el medio ambiente, el acceso al agua y una justa vivienda, que son derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales signados por México.

Continúa diciendo que el gasto desmedido en dos elecciones en un periodo tan corto de tiempo restringe de forma ilegítima o desproporcional los derechos contemplados en los artículos 1°, 3°, 4° y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 21, 22, 25 y 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 24, 25 y 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño; además incumple el deber de adoptar medidas para asegurar el cumplimiento de los derechos, porque dos procesos electivos en veinticuatro meses, al gastar millones de pesos, afectan la disponibilidad de recursos públicos para atender los derechos fundamentales y sectores productivos de la sociedad veracruzana.

Concluye el partido promovente que los artículos transitorios mencionados son inconstitucionales, al decretar la elección del gobernador para un periodo de dos años, sin considerar además las condiciones económicas, políticas y sociales del Estado de Veracruz, con lo cual se compromete la estabilidad política y social, así como el libre desarrollo de la dignidad de las personas.

Para examinar los argumentos de invalidez, es necesario primero referir lo dispuesto en los artículos transitorios segundo y cuarto, impugnados.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Segundo. *Los diputados al Congreso del Estado que se elijan el primer domingo de junio de 2016 durarán en su encargo dos años. Los diputados a la LXV Legislatura serán electos excepcionalmente el primer domingo de julio de 2018 y tomarán posesión el 5 de noviembre del mismo año. Asimismo, el primer domingo de julio de 2018 se elegirá al Gobernador del Estado, para cubrir el período del 1 de diciembre de 2018 al 30 de noviembre de 2024.*

CUARTO. *El Gobernador electo el primer domingo de junio de 2016 entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre de 2016 y concluirá el treinta de noviembre de 2018.*

Como se observa, estos numerales prevén diversas medidas excepcionales con la finalidad de homologar las elecciones locales con las federales, entre otras, la duración en los cargos de quienes resulten electos como diputados y gobernador, en la elección que se efectuará en junio de dos mil dieciséis y establece, al efecto, la fecha en que iniciarán el ejercicio de su función.

Ahora bien, lo relativo a la organización de los poderes de los Estados, se regula en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que lo harán conforme a la Constitución de cada uno, con sujeción a las bases que prevé el propio precepto, entre ellas, destaca que, tratándose del gobernador de los Estados, preceptúa que no podrán durar en su encargo más de seis años, sin que mandate un lapso mínimo al efecto. Tampoco fija la duración del periodo que ejercerán los cargos los legisladores locales, sólo ordena en la fracción II del artículo 116 que, en sus

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Constituciones deberán establecer la elección consecutiva de los diputados, hasta por cuatro periodos consecutivos.²⁹

Al efecto, vale retomar lo resuelto por este Pleno, al conocer de la diversa acción de inconstitucionalidad 3/2002³⁰ – a propósito de la impugnación de una norma transitoria similar a los numerales combatidos en la presente acción -, en cuanto estableció que, de la

²⁹ **Artículo 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.

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

I.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa.

II.- El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

(...)

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; (...)

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: (...)

n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales; (...)

³⁰ Fallada en sesión plenaria de 22 de abril de 2002.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

interpretación de los artículos 116, fracción I, 40 y 41 de la Constitución Federal, se concluye que si una entidad federativa establece en ley que, por única ocasión, el Gobernador durará en su encargo cinco años, esto no vulnera el citado numeral 116, pues, por un lado, este precepto no establece que la duración en el cargo será forzosamente de seis años, sino sólo que no deberá exceder de ese término y, por otro lado, en uso de la autonomía estatal, cada entidad federativa puede determinar, en atención a su propia conveniencia jurídico-política y respetando los parámetros que señala la Constitución Federal, la duración de gobernador, pudiendo variar cuantas veces lo considere conveniente, puesto que no existe prohibición para ello.

En el mismo precedente se señaló además que, el hecho de que se varíe excepcionalmente y por una sola ocasión, el periodo de duración del ejercicio de los cargos de gobernador, miembros de las legislaturas y ayuntamientos, no es inconstitucional en sí mismo, ya que tal desajuste temporal es precisamente de excepción, con la finalidad expresa en la misma norma de tránsito de igualar los periodos de elección o los procesos electorales con los de las elecciones federales, por lo que, precisó el Pleno, tampoco puede decirse que ese propósito o efecto contraría la regla de duración del cargo de gobernador local prevista en el artículo 116, fracción I, constitucional o algún otro precepto fundamental. Criterio que también se sostuvo en la diversa acción de inconstitucionalidad 8/2002.³¹

Asimismo, adquiere relevancia lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas

³¹ Fallada en sesión plenaria de 19 de marzo de 2002.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

40/2006 y 42/2006³², en el sentido de que, la democracia, garantizada fundamentalmente por el artículo 41 de la Constitución General de la República es, además de una estructura jurídica y un régimen político, un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, cuya principal expresión lo constituye la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y de los Ayuntamientos mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio.

Así, puntualizó este Tribunal, que del análisis de los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal, se advierte que el proceso electoral está constituido por un conjunto de actos jurídicos tendentes a la designación de las personas que han de fungir como titulares de los órganos de poder representativos del pueblo, en el orden federal, estatal, municipal o del Distrito Federal. La designación de la representación nacional se realiza a través del voto de los ciudadanos y puede ser en dos formas, la primera en los plazos y términos previamente establecidos en la ley, caso en el cual estamos en presencia de un proceso electoral ordinario; y la segunda en casos especiales en que por una circunstancia de excepción no se logra integrar la representación con base en el proceso electoral ordinario y ante el imperativo de designar e integrar los órganos representativos de la voluntad popular, el propio legislador ha establecido un régimen excepcional al cual se le ha denominado proceso electoral extraordinario.

Se precisó que no debe perderse de vista que ambos procesos (ordinario y extraordinario) tienen como única finalidad la designación de las personas que han de fungir como representantes de la voluntad popular.

³² Que, como se precisó en el considerando cuarto, fue resuelta en sesión plenaria de nueve de diciembre de dos mil seis.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

En ese sentido, destacó este Tribunal que, para poder ejercer realmente el sufragio, el elector debe tener oportunidad de conocer para qué cargos y qué periodos elegirá a la persona que decida; asimismo, debe tener la oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección, pues sólo quien tiene la opción de elegir y, además, de hacerlo entre alternativas, puede ejercer verdaderamente el sufragio. Asimismo, debe tener libertad para decidirse por cualquiera de ellas; de lo contrario, no tendrá opción.

Por tanto, agregó, la oportunidad y libertad de elegir deben estar amparadas por la ley, pues sólo cuando estas condiciones están dadas es que podemos hablar de verdaderas elecciones. Al mismo tiempo, deben efectuarse de acuerdo con ciertos principios mínimos, pues lo cierto es que la garantía de esos principios constituye el presupuesto esencial para que se reconozcan las decisiones y contenidos políticos a través de las elecciones, que son vinculantes para el electorado, por parte de los propios electores.

Asimismo, dejó sentado, que la Norma Fundamental contiene ciertos principios en esta materia que, desde luego, reflejan la intención del Constituyente de dar las bases necesarias para el establecimiento de una sociedad democrática y republicana. A este respecto, el artículo 35, fracción I, establece el derecho de todo ciudadano a votar en las elecciones populares. Por otra parte, el artículo 39 señala que la soberanía nacional reside en el pueblo, que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, y que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Destacó además que los artículos 40 y 41 de dicho ordenamiento disponen que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos pero unidos según los principios de dicha Norma Fundamental; que el pueblo ejerce su soberanía por conducto de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores; que las Constituciones de los Estados en ningún caso podrán contravenir el pacto federal y, por último, que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y de los Ayuntamientos se deberá realizar mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las bases que el propio artículo 40 constitucional señala.

Bajo esta línea argumentativa, este Pleno estableció que la principal expresión de la estructura jurídica y un régimen político, prevista en la Constitución Federal, es la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y de los Ayuntamientos mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio; renovación que tiene como única finalidad la designación de las personas que han de fungir como representantes de la voluntad popular, quien elige los gobernantes para un periodo determinado y, por tanto, tiene el derecho de conocer para qué cargos y periodos elige a tal funcionario.

Se determinó por consiguiente que, para el caso de que los Estados decidan extender o acortar los mandatos de los gobernantes locales, deben hacerlo como una previsión a futuro, a fin de que el electorado esté plenamente informado y tenga conocimiento cierto del periodo que va a desempeñar el funcionario que elija de modo que se respete su voluntad, es decir, aplicando tales ajustes para las

próximas elecciones, mas no para quienes ocupen actualmente esos cargos.

Siguiendo estos precedentes, podemos concluir, en el presente caso, que la previsión transitoria impugnada, en cuanto fija el periodo que, por única ocasión, durarán en el cargo, los diputados y el gobernador electos en junio de dos mil dieciséis (dos años), con el fin de adecuarse a la Norma Fundamental, a partir de la reforma en materia político-electoral que se hizo en dos mil catorce, no es inconstitucional, porque, como se puntualizó, constitucionalmente no se fija ningún lineamiento para el lapso mínimo que deberá durar una persona en el cargo de Gobernador, sólo indica el tope máximo (6 años), por tanto, las legislaturas de los Estados tienen libertad para fijar lo conducente, siempre que no excedan del citado tope.

Es decir, la Norma Fundamental en ningún momento indica que la duración en el cargo de Gobernador deba ser de seis años, como plazo fijo, sino sólo mandata que no debe exceder esa temporalidad, por lo que, los Estados pueden extender o acortar tal periodo, mientras no excedan aquel tope máximo.

Además, la Constitución Federal tampoco mandata cuánto durará un diputado local, sólo ordena en la fracción II del artículo 116 que *“Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. (...)”*, por lo que es claro que deja a la libre configuración legislativa establecer la duración de cada periodo, siempre que no exceda de dicho tope.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

En la inteligencia, claro, de que tal libertad configurativa no se traduce en que las legislaturas locales puedan apartarse de los referidos principios democráticos contenidos en la Constitución Federal.

Lo cual se cumple en el caso, en tanto que lo dispuesto en los numerales transitorios impugnados, no se aparta de la referida exigencia fundamental consistente en que la elección del Gobernador y de los diputados, debe llevarse a cabo mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio.

Así como, que el elector tenga la oportunidad de conocer para qué cargos y qué periodo elegirá a la persona que decida, y la oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección, entre las alternativas que existan, entonces, no se advierte de qué manera la normatividad combatida vulneraría la Norma Fundamental.

De igual manera, es infundado lo que alega el partido político acerca de que las normas impugnadas vulneran los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal, pues, según afirma, se violenta el Sistema de Planeación Democrático; sin embargo, este Tribunal no advierte de qué modo podrían vincularse tales preceptos, que regulan en suma la rectoría económica estatal, con la normatividad transitoria combatida, referente a la materia electoral y que pudiera llevar a su inconstitucionalidad.³³

³³ **Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

Artículo 26. A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Aunado a lo anterior, este Tribunal observa que los argumentos del promovente se sostienen en cuestiones fácticas e hipotéticas respecto de una supuesta afectación al desarrollo de la entidad federativa que, por tanto, no pueden servir para un análisis abstracto de constitucionalidad de la norma, como tampoco es posible que este Tribunal Constitucional examine si la medida tomada por el legislador es o no la más conveniente, pues, según dice el partido accionante, la diversa que él propuso durante el procedimiento legislativo era la idónea, dado que, como ya se señaló, es al legislador estatal al que, en uso de su autonomía, le compete decidir lo relativo a la duración en el cargo de gobernador y legisladores de acuerdo a su propia conveniencia jurídico-política, siempre y cuando no vulneren los principios democráticos, lo cual, se reitera, se ha respetado en el caso.

No pasa inadvertido que el accionante alega que las disposiciones transitorias impugnadas, al afectar según dice el

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

C. El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estará integrado por un Presidente y seis Consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciere, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados. Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

desarrollo del Estado de Veracruz, también violentan lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 49, fracciones V y X, así como, por los tratados internacionales, en los artículos 21, 22, 25 y 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 1º, 3º, 4º, 7º, 8º, 12, 13, 14 y 16 de la Carta Democrática Interamericana; XXVIII de la Declaración Interamericana de los Derechos y Deberes del Hombre; 23 del Pacto de San José; 2, numeral 1 y 3 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; y 24, 25, 26 y 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Esto porque, a su parecer, los recursos que se gastarán con motivo de dos periodos electorales en dos años, se podrían aplicar para satisfacer las necesidades de los habitantes de la entidad, como educación, salud, medio ambiente, acceso al agua y una justa vivienda, que son derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los instrumentos internacionales signados por México.

Sin embargo, tampoco asiste la razón al partido promovente, toda vez que, como ya se precisó, tales planteamientos se apoyan en presunciones, como es que, según el accionante, con motivo de las normas impugnadas habrá gasto excesivo, lo que redundará en afectaciones al desarrollo estatal y, por ende, en el ejercicio de los derechos humanos de la población; además, en el caso se está en un medio de control **abstracto** de constitucionalidad de una norma general y, conforme al cual, ya se concluyó que los artículos transitorios impugnados no vulneran algún principio constitucional electoral.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Sin perjuicio de lo anterior, este Pleno estima que, en abstracto, no existe vulneración alguna a la normatividad constitucional federal³⁴

³⁴ Constitución Federal:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos - atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y

d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y a la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y

IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;

b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y

c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de esta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.

Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por períodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

La Junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley.

La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.

La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al Instituto y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones.

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

y convencional³⁵ invocada por el accionante, en tanto, si bien, en la misma se reconocen diversos derechos humanos (sociales, políticos,

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.

³⁵ **Declaración Universal de Derechos del Hombre:**

Artículo 21. 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 25. 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Artículo 26. 1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos del hombre y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Carta Democrática Interamericana:

Artículo 1. Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla.

La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

Artículo 3. Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Artículo 4. Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

Artículo 7. La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.

Artículo 8. Cualquier persona o grupo de personas que consideren que sus derechos humanos han sido violados pueden interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos conforme a los procedimientos establecidos en el mismo.

Los Estados Miembros reafirman su intención de fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos para la consolidación de la democracia en el Hemisferio.

Artículo 12. La pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia. Los Estados Miembros de la OEA se comprometen a adoptar y ejecutar todas las acciones necesarias para la creación de empleo productivo, la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema, teniendo en cuenta las diferentes realidades y condiciones económicas de los países del Hemisferio. Este compromiso común frente a los problemas del desarrollo y la pobreza también destaca la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos y el imperativo de fortalecer la cohesión social y la democracia.

Artículo 13. La promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio.

Artículo 14. Los Estados Miembros acuerdan examinar periódicamente las acciones adoptadas y ejecutadas por la Organización encaminadas a fomentar el diálogo, la cooperación para el desarrollo integral y el combate a la pobreza en el Hemisferio, y tomar las medidas oportunas para promover estos objetivos.

Artículo 16. La educación es clave para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano y el alivio de la pobreza y fomentar un mayor entendimiento entre los pueblos. Para lograr estas metas, es esencial que una educación de calidad esté al alcance de todos, incluyendo a las niñas y las mujeres, los habitantes de las zonas rurales y las personas que pertenecen a las minorías.

Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Artículo 2. 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Artículo 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.

Convención sobre los Derechos del Niño:

Artículo 24. 1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

- a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;
- b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;
- c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;
- d) Asegurar atención sanitaria prenatal y post-natal apropiada a las madres;
- e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;
- f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.

3) Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.

4. Los Estados Partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Artículo 25. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño que ha sido internado en un establecimiento por las autoridades competentes para los fines de atención, protección o tratamiento de su salud física o mental a un examen periódico del tratamiento a que esté sometido y de todas las demás circunstancias propias de su internación.

Artículo 26. 1. Los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional.

2. Las prestaciones deberían concederse, cuando corresponda, teniendo en cuenta los recursos y la situación del niño y de las personas que sean responsables del mantenimiento del niño, así como cualquier otra consideración pertinente a una solicitud de prestaciones hecha por el niño o en su nombre.

Artículo 28. 1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

- a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;
- b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;
- c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;
- d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;
- e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar porque la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.

3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

económicos, culturales, de la niñez, etcétera, no se advierte de qué manera los transitorios impugnados pudieran incidir en tales derechos.

En consecuencia, procede reconocer la validez de los artículos segundo y cuarto transitorios del Decreto 536 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es parcialmente procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se sobresee respecto del artículo 67, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del considerando tercero de esta ejecutoria.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos segundo y cuarto transitorios del Decreto 536 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado el nueve de enero de dos mil quince, así como del procedimiento legislativo que le dio origen, de acuerdo con el considerando quinto de esta sentencia.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

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

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

En relación con el punto resolutivo Primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de la Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero y segundo relativos, respectivamente, a la competencia y a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de la Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. Por lo que se refiere al considerando en el que debe ubicarse el estudio respectivo, se aprobó el proyecto por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de la Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y Sánchez Cordero de García Villegas. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales votaron por incluir el sobreseimiento relativo en el apartado de procedencia.

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

González Salas, Zaldívar Lelo de la Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a la improcedencia.

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de la Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en parte I de violaciones formales. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de la Larrea con matices, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte II denominada “constitucionalidad de los artículos segundo y cuarto transitorios del Decreto 536 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.”

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de la Larrea, Pardo Rebolledo, Silva

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

MINISTRO PONENTE

JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja forma parte de la acción de inconstitucionalidad número 13/2015, promovida por el **Partido Político Movimiento Ciudadano**, fallada el once de junio de dos mil quince. **Conste.**

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ RESPECTO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

En sesión del once de junio de 2015, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, en el que debía pronunciarse sobre la validez constitucional del procedimiento especial de reforma a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Veracruz.

Si bien estoy de acuerdo con el resultado al que la mayoría llegó en el presente caso, no comparto algunas de las consideraciones plasmadas en la sentencia.

Antecedentes

El partido movimiento ciudadano impugnaba la constitucionalidad del procedimiento especial de reforma constitucional del Estado de Veracruz dado que, de acuerdo al partido actor, debía aprobarse en dos periodos de sesiones, ordinarios y sucesivos, y excepcionalmente podrán hacerse en una sola sesión ordinaria o extraordinaria, previa declaratoria de que se trata de un procedimiento especial, cuando tales modificaciones tengan como propósito adecuar la norma constitucional local a la Constitución Federal, lo que no ocurrió en el caso dado que, si bien se llevó a cabo el procedimiento especial, en realidad se hizo para adecuarse a la Ley General de partidos políticos y no a la Constitución Federal.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015 VOTO CONCURRENTE

Razones de la mayoría

La mayoría de los ministros decidieron que la razón no asiste al partido actor ya que el procedimiento especial de reforma a la Constitución de Veracruz que se aplicó en el presente caso es constitucional toda vez que la reforma tenía como objeto adecuar el contenido de la Constitución local al “orden constitucional federal”, compuesto por las leyes generales y la Constitución y que, por tanto, el procedimiento especial de reforma al que hace referencia el artículo 84 de la Constitución de Veracruz, fue correctamente aplicado, ya que es procedente cuando se pretenda adecuar la Constitución local a un mandato de la Constitución federal.

Razones de disenso

Si bien comparto el resultado al que la mayoría de los ministros arribaron en el caso, me separo de la metodología de aplicación normativa adoptado por ellos, la cual subyace de la idea de la existencia de un orden constitucional federal, constituido conjuntamente por la Constitución federal y las leyes generales, de manera tal, que pareciera que en la sentencia se equipara las leyes generales a la Constitución desde una perspectiva formal jerárquica, lo cual me parece inaceptable. Aun cuando se usaran conceptos dogmáticos como el “bloque constitucional” o constitucionales como “Ley Suprema de la Unión”, no podemos equiparar formalmente a las normas ya mencionadas, sino que estos conceptos permiten identificar funcionalmente el sentido de las normas que formalmente no

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015

pertenecen a la Constitución, pero eso no implica que sean de rango constitucional.

Tal y como se expresa en el proyecto, y como se deriva de las versiones taquigráficas de discusión legislativa, la reforma a la Constitución Veracruzana tiene precisamente el objeto de adecuar su contenido al mandato del artículo 116, fracción IV, constitucional. Es por ello que comparto el sentido del criterio mayoritario en cuanto a la constitucionalidad del procedimiento especial de reforma.

Ahora bien, el artículo 84 de la Constitución del Estado de Veracruz, exige que las adecuaciones serán derivadas de un “mandato” de la Constitución; esto es, no exige que la adecuación sea a la Constitución misma o al “orden constitucional”, sino que es el mandato lo que debe estar constitucionalmente definido.

Definido esto, resulta entonces que no importa la jerarquía formal de la norma a la cual deba adecuarse la Constitución del Estado de Veracruz. Ya sea que ésta última se trate de adecuar a la Constitución o a una ley general habilitada desde el artículo 73 constitucional, lo que importa desde una perspectiva formal es que el mandato de adecuación esté contenido en la Constitución federal, como sucede en el caso que nos ocupa ya que el artículo 116 constitucional, fracción IV, 1er párrafo, ordena que los estados deben adecuar su legislación a la Constitución y a las leyes generales en la materia.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2015
VOTO CONCURRENTE**

Me parece que en el caso, el procedimiento de reforma de la Constitución veracruzana no debe ser contrastado con un supuesto orden constitucional federal. Considero, por el contrario, que existe una muy importante distinción formal jerárquica entre ambas fuentes de derecho y que la Constitución es, dejando a un lado normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales, el único parámetro de validez normativa. Ahora bien, lo anterior no implica que si la reforma local tuviera como objeto la adecuación de la Constitución local al contenido de una Ley General, el procedimiento especial haya sido erróneamente aplicado, ya que la misma Carta Magna indica que se debe adecuar también a las leyes generales.

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

RMMG/AML