

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y
SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013.**

**PROMOVENTES: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL,
PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA Y
PARTIDO DEL TRABAJO.**

**MINISTRO PONENTE: SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ.
HIZO SUYO EL ASUNTO: MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA
RAMOS.
SECRETARIA: VIANNEY AMEZCUA SALAZAR.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la
Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **diez de
julio de dos mil catorce.**

Vo.Bo.

**VISTOS; Y,
RESULTANDO:**

Cotejó:

PRIMERO. Por escritos recibidos el veintisiete de septiembre de
dos mil trece, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia
de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gustavo Enrique
Madero Muñoz, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo
Nacional del Partido Acción Nacional; Jesús Murillo Karam, en su
carácter de Procurador General de la República; así como Alberto

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Ricardo Cantú Garza, Pedro Vázquez González, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Reginaldo Sandoval Flores, Oscar González Yáñez, Rubén Aguilar Jiménez y Francisco Amadeo Espinosa Ramos, en su carácter de integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo; promovieron acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

AUTORIDADES EMISORA Y PROMULGADORA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA:

- a) Poder Legislativo del Estado de Durango.
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Durango.

NORMA GENERAL IMPUGNADA:

Decreto Número 540, publicado en la Edición Número 69 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango el veintinueve de agosto de dos mil trece, por el que se reforman los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130 y 131, así como la denominación de los Títulos y Capítulos correspondientes y se adicionan los artículos 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182 y 183, así como sus respectivos Títulos y Capítulos, todos de la Constitución Política del Estado de Durango.

SEGUNDO. Los conceptos de invalidez que hacen valer los accionantes son, en síntesis, los siguientes:

a) Del Partido Acción Nacional

1. Violaciones procesales

1.1. Indebida publicación de las iniciativas

De conformidad con el artículo 130, fracción I, de la Constitución Política del Estado, anteriormente vigente, una vez presentadas y admitidas las iniciativas de reforma constitucional, se turnarán a la comisión legislativa correspondiente y se difundirán para hacerlas del conocimiento de la ciudadanía.

En el caso, las iniciativas de reforma constitucional presentadas por los tres Poderes del Estado, los diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y el diputado integrante del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, no fueron publicadas por la Comisión de Estudios Constitucionales del Congreso, conforme lo dispone la Constitución Local y lo ordena la práctica parlamentaria, pues ésta sesionó el dos de agosto de dos mil trece, es decir, un día después de que se publicaran las iniciativas.

Aunado a lo anterior, las referidas iniciativas se publicaron en un periódico que no tiene circulación en más de la mitad de los municipios

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

del Estado, por lo que, al haber sido deficiente la publicidad que se les dio, se transgredió el derecho de los gobernados a tener conocimiento fehaciente del contenido de reformas constitucionales que inciden sobre sus derechos fundamentales.

1.2. Irregularidades en la aprobación del dictamen en lo particular por el Pleno del Congreso

Al someterse a discusión en lo particular el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, se formularon ciento dieciséis reservas, las cuales fueron votadas; sin embargo, no se votaron los artículos del dictamen que fueron reservados, al no haber procedido la mayoría de las reservas.

En efecto, una vez votadas las reservas, debió haberse votado la procedencia, es decir, la aceptación o no de los artículos del dictamen, así como la de aquellos que no sufrieron modificación derivado de alguna reserva. En la parte final de la discusión, sólo se sometieron a votación los artículos que no fueron reservados, así como los artículos transitorios, mas no aquellos que fueron reservados y los transitorios que no fueron modificados con motivo de una reserva, con lo que se incumplieron las reglas establecidas en el artículo 186 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso del Estado.

2. Violación de fondo, en relación con el principio de representación proporcional

El artículo 66, último párrafo, de la Constitución Política del Estado, actualmente vigente, al establecer que, en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total del Congreso del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

Estado que exceda en dieciséis puntos su porcentaje de votación estatal emitida, genera la sobrerrepresentación del partido mayoritario y la subrepresentación del partido que quede en segundo lugar, no obstante que la diferencia de votos entre ambos sea mínima.

La forma como se establecen los topes o candados electorales en los artículos 66 y 68 de la Constitución Local, en relación con la conformación total del Congreso, autorizan la sobrerrepresentación de una sola fuerza política y la subrepresentación de las minorías, cuya representación al interior del órgano legislativo no corresponde con el porcentaje de votación que obtienen en los comicios, atendando no sólo contra las prerrogativas de los partidos, sino contra el derecho del electorado a ser representado en la forma en que lo decide.

Adicionalmente, el sistema electoral estatal, en una simulación a la ley, autoriza la transferencia de votos a través de los convenios de coalición, con lo cual se produce un resultado que no es auténtico y se afecta a otros partidos, pues los escaños otorgados a partidos que no alcanzaron por sí solos el porcentaje mínimo de votación requerido deberían reflejar en realidad la votación obtenida por cada fuerza política.

El artículo 66 de la Constitución Política del Estado transgrede las bases establecidas en el artículo 54, fracciones IV, V y VI, de la Constitución Federal, objeto de interpretación por la Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98, en cuanto al tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido político, que debe ser igual al número de distritos electorales; al establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación; y a la fijación de reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

En efecto, aun cuando, en el caso, el tope máximo se establece en función de que un solo partido gane la totalidad de las diputaciones de mayoría relativa (quince), el límite a la sobrerrepresentación del dieciséis por ciento que se consigna se aparta significativamente del parámetro del ocho por ciento fijado por el legislador federal.

Al respecto, si bien es cierto que las Legislaturas Locales tienen la facultad de establecer las fórmulas para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, de ninguna manera se justifica el establecimiento del doble del porcentaje establecido en la Constitución Federal, vulnerando con ello los fines que se persiguen con el referido principio, como garante del pluralismo político, a saber, la participación de todos los partidos con cierta representatividad en la integración del Congreso, la aproximación de la representación de cada partido al porcentaje de votación obtenido y la imposibilidad de que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación.

Resultan aplicables las jurisprudencias números P./J. 85/2011 (9a.) y P./J. 86/2011 (9a.), de rubros: “DIPUTADOS LOCALES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LA VALIDEZ DEL LÍMITE DEL 8% A LA SOBRRERREPRESENTACIÓN QUE PREVÉ LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE UN ESTADO DEBE ANALIZARSE ATENDIENDO AL SISTEMA LEGISLATIVO EN EL CUAL SE INSERTA” y “DIPUTADOS LOCALES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL ARTÍCULO 37 BIS, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE GUERRERO, ADICIONADO POR DECRETO 559, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 28 DE DICIEMBRE DE 2007, QUE PREVÉ EL LÍMITE DE 8% A LA SOBRRERREPRESENTACIÓN, ASÍ COMO LOS DIVERSOS NUMERALES 16, 17 Y 303 DE LA LEY 571 DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES LOCAL,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

PUBLICADA EN EL MENCIONADO ÓRGANO DE DIFUSIÓN EL 1º DE ENERO DE 2008, QUE REGLAMENTAN SU APLICACIÓN, SON CONSTITUCIONALES”.

De igual forma, como ha sostenido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las sentencias dictadas en los expedientes SG-JRC-522/2012 y acumulados (relacionado con el diverso SUP-REC-172/2012), SG-JRC-179/2013 y SF-JRC-089/2013, el reparto de curules por el principio de representación proporcional debe favorecer a los partidos minoritarios que hayan obtenido un mayor número de votos, lo cual confirma que la asignación es independiente y adicional a las constancias de mayoría relativa, además de que las listas de diputados por el referido principio definen el orden de preferencia, cumpliendo con los lineamientos establecidos en la jurisprudencia P./J. 69/98, de rubro: “MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.”.

b) Del Procurador General de la República

1. Violación de fondo, en relación con el principio de igualdad y no discriminación

El artículo 56, fracción V, de la Constitución Política del Estado establece que los ciudadanos duranguenses serán preferidos a cualquier otro ciudadano mexicano para toda clase de concesiones, empleos, comisiones o cargos públicos, lo que vulnera lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución Federal, al discriminar a los mexicanos que no son nativos de la entidad, en detrimento de sus derechos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

Ni en las diversas iniciativas de reforma constitucional, ni en el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso Estatal, se justifica el referido trato diferenciado. Podría pensarse que el Constituyente Local pretendió otorgar una ventaja a los ciudadanos duranguenses, mediante el establecimiento de una acción afirmativa, que podría, entre otros, fomentar el empleo o la economía local; sin embargo, aunque pudiera considerarse que la norma persigue una finalidad constitucionalmente válida, no se explica de qué forma la medida adoptada resulta necesaria para lograr dicha finalidad, que sea la menos invasiva para los derechos del resto de los mexicanos y que sea proporcional, frente a una situación de desventaja o vulnerabilidad de los ciudadanos duranguenses respecto de otros ciudadanos no nativos del Estado.

2. Violación de fondo, en relación con el derecho a ser nombrado para cualquier empleo, cargo o comisión públicos

El artículo 56, fracción V, de la Constitución Política del Estado vulnera, de igual forma, lo dispuesto por el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, al restringir el derecho de acceder a empleos, cargos o comisiones del servicio público, sobre la base de no contar con una ciudadanía específica.

En efecto, aun cuando el ejercicio del referido derecho puede verse limitado por las calidades exigidas por el legislador, éstas deben referirse a requisitos y condiciones necesarios para desempeñarse en el empleo, cargo o comisión de que se trate y establecerse conforme a criterios de objetividad y razonabilidad, atendiendo al perfil que se requiere para ocupar tales puestos, lo que, desde luego, no comprende aspectos relacionados con la ciudadanía.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

La norma impugnada no observa parámetro de razonabilidad alguno, pues, incluso, establece que la preferencia respecto de los ciudadanos duranguenses, en detrimento de aquellos que no lo son, se hará en igualdad de circunstancias, con lo cual se discrimina a los ciudadanos mexicanos que no sean ciudadanos duranguenses, aunque cumplan con todos los requisitos y exigencias necesarios para ocupar el empleo, cargo o comisión respectivo.

3. Violación de fondo, en relación con el derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular

El artículo 69, fracción II, de la Constitución Política del Estado, al establecer que, para ser diputado, se requiere saber leer y escribir, vulnera lo dispuesto por los artículos 1º, 35, fracción II, 39 y 40 de la Constitución Federal, pues restringe indebidamente el derecho a ser votado.

Si bien sería deseable que un legislador tuviera la instrucción mínima a que se refiere la norma, la realidad social de nuestro país demuestra que muchos ciudadanos capaces de expresar la voluntad popular no saben leer ni escribir y, pese a ello, es deseo del pueblo que éstos sean quienes lo representen.

El analfabetismo es un fenómeno que afecta, en mayor medida, a grupos especialmente vulnerables con motivo de su origen étnico (pueblos indígenas), género y condición social. En este sentido, la restricción establecida en la norma impugnada impide el acceso de individuos pertenecientes a grupos sociales marginados a cargos de elección pública, impidiéndoles que representen los intereses de estos grupos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

c) Del Partido del Trabajo

1. Violaciones en relación con la disminución del número de diputados que integran el Congreso Local

La reforma al artículo 66 de la Constitución Política del Estado resulta violatoria del principio de legalidad, establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, al no encontrarse debidamente fundada y motivada, pues la disminución del número de diputados que integran el Congreso Local (en tres, los de mayoría relativa y en dos, los de representación proporcional) únicamente se sostiene sobre la base de un argumento subjetivo relacionado con un reclamo social y político, sin observar las reglas previstas en el artículo 116, fracción II, de la propia Constitución.

Conforme a lo dispuesto por este precepto constitucional, el número de representantes en las Legislaturas de los Estados debe ser proporcional al de sus habitantes. En este sentido, la obligación de integrar los Congresos Locales con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, debe encontrar sustento en una base poblacional.

Del análisis de los datos recabados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se observa un crecimiento sostenido de la población del Estado de Durango, sin que se justifique, por tanto, la disminución del número de diputados que integran el Congreso Local, pues, en todo caso, éste debió aumentar.

De este modo, la conformación legislativa a nivel estatal resulta inequitativa, pues excluye a las minorías y no favorece el pluralismo

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

político, al no promover una auténtica representación, acorde con un Estado democrático de derecho.

2. Violación de fondo, en relación con el principio de representación proporcional

Los párrafos cuarto y quinto del artículo 66 de la Constitución Política del Estado resultan contrarios a los principios y características propios del sistema de representación proporcional, pues autorizan que un partido político pueda contar con un número de diputados por ambos principios que represente hasta el dieciséis por ciento de la totalidad del Congreso, el cual se separa de forma importante del ocho por ciento establecido a nivel federal.

Si bien las Legislaturas Locales no se encuentran obligadas a establecer como límite a la sobrerrepresentación el porcentaje fijado en el artículo 54 de la Constitución Federal, no deben alejarse significativamente de éste y, en todo caso, el límite que determinen debe analizarse atendiendo al sistema legislativo en el que se inserte, esto es, al número de integrantes del Congreso y al cumplimiento de los fines que persiguen el principio de representación proporcional y el valor del pluralismo político.

En el caso, éstos no se cumplen, pues el porcentaje que se establece como límite a la sobrerrepresentación, lejos de fomentar un órgano legislativo incluyente, propicia la exclusión de diversas posturas ideológicas, al dejar abierta la posibilidad de otorgar una mayoría artificial a una fuerza política dominante.

El contexto histórico, así como las estadísticas y tendencias electorales en el Estado de Durango, muestran que existe un partido

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

político claramente dominante que obtiene prácticamente la totalidad de las diputaciones de mayoría relativa, por lo que, al establecerse un límite a la sobrerrepresentación de hasta dieciséis por ciento por ambos principios, se fomenta un sistema de partido casi único, con una oposición controlada o insignificante, un pluralismo aparente o limitado o, en el mejor de los casos, una modalidad de bipartidismo contraria al pluralismo político que debe garantizar precisamente el principio de representación proporcional.

3. Violación de fondo, en relación con el financiamiento público otorgado a partidos nacionales

El párrafo quinto del artículo 63 de la Constitución Política del Estado contraviene lo dispuesto por el artículo 41, fracción II, de la Constitución Federal, al obligar a los partidos nacionales que pierdan su registro a reintegrar el financiamiento público al Estado, incluyendo el patrimonio adquirido con financiamiento público federal.

El Estado no puede adjudicarse los recursos que hayan recibido los partidos nacionales como prerrogativa federal, sino, en todo caso, sólo aquellos que les hubiese otorgado el Instituto Electoral Estatal.

TERCERO. Los preceptos de la Constitución Federal que se estiman infringidos son los artículos 1, 14, 16, 35, 36, 39, 40, 41, 52, 54, 56, 115 y 116.

CUARTO. Mediante proveído de treinta de septiembre de dos mil trece, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Acción Nacional, a la que correspondió el número 27/2013 y, por razón de turno, designó al

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

Ministro Sergio A. Valls Hernández para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por acuerdos de la misma fecha, ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad 28/2013 y 29/2013, promovidas por el Procurador General de la República y el Partido del Trabajo, y tomando en consideración que, entre estas últimas y la mencionada en primer término, existe coincidencia en cuanto a la norma general impugnada, ordenó turnar los expedientes al citado Ministro y hacer la acumulación correspondiente.

En auto de primero de octubre siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO. Al rendir sus informes, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Durango adujeron, en esencia, lo siguiente:

a) El análisis de constitucionalidad de las normas impugnadas debe circunscribirse a los conceptos de invalidez planteados por los accionantes, sin que sea posible suplir su deficiencia, de acuerdo con la jurisprudencia número P./J. 97/2009, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, PERO NO PUEDE FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL).”.

Como se advertirá, los conceptos de invalidez formulados por los promoventes son vagos e imprecisos, pues no explican de manera clara por qué se violan los preceptos constitucionales que invocan. De una interpretación sistemática y teleológica de estos preceptos, se llega a la conclusión de que las normas impugnadas, en modo alguno, transgreden lo dispuesto por la Constitución Federal.

b) En relación con la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Acción Nacional:

1. El accionante carece de legitimación para impugnar el procedimiento de reforma de leyes que no sean electorales, pues, de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal, los partidos políticos sólo pueden controvertir leyes que establezcan las reglas de un proceso electoral o regulen los derechos y las obligaciones de cualquiera de los actores que intervienen en este proceso, lo que, en el caso, no sucede.

En este sentido, deben desestimarse los conceptos de invalidez primero y segundo de su escrito, que no se refieren a cuestiones electorales; sin perjuicio de lo cual debe aclararse que el proceso de expedición del Decreto Número 540, de reformas a la Constitución Política del Estado, observó las reglas establecidas en los artículos 130 de la Constitución, entonces vigente, y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso Local.

En torno a la supuesta deficiente publicidad que se dio a las iniciativas de reforma a la Constitución Estatal, debe señalarse que

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

éstas fueron publicadas tanto en la página electrónica del Congreso del Estado como en el medio de comunicación de circulación estatal referido por el promovente, con lo cual fueron debidamente difundidas entre la sociedad duranguense.

Al respecto, debe mencionarse que el Congreso normalmente publica las iniciativas de reforma constitucional en el medio informativo que hoy se controvierte, sin que anteriormente se hubiesen presentado inconformidades por este hecho.

Respecto de la supuesta facultad de la Comisión de Estudios Constitucionales para publicar las iniciativas, el alegato del accionante resulta inexacto, pues, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso Local, las comisiones legislativas carecen de atribuciones para realizar trámites de tipo administrativo, de los que se encarga la Oficialía Mayor.

Por otro lado, las afirmaciones del promovente en relación con las supuestas irregularidades en la votación en lo particular del Decreto Número 540, son inexactas, como puede corroborarse de las actas de sesión del Pleno, el dictamen de la Comisión de Estudios Constitucionales y el propio Decreto. Ejemplo de lo anterior es que el accionante señala como reservados y no votados, entre otros, los artículos 1, 21, 106, 137 y 138, los cuales, como puede constatarse, fueron debidamente reservados, discutidos y votados.

De acuerdo con el artículo 189, fracción IV, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, los artículos reservados se someten a consideración del Pleno, el cual decide sobre su procedencia y, de aprobarse, el Presidente de la Mesa Directiva los tiene por integrados al decreto que se forme.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

A título informativo, debe señalarse que los integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional se retiraron de las sesiones en las que se discutió y votó el articulado del dictamen, como puede advertirse de las manifestaciones del Presidente de la Mesa Directiva al discutirse y votarse alguna reserva formulada por estos diputados, así como de las listas de asistencia a las sesiones.

De igual forma, resultan vagos e imprecisos los conceptos de invalidez en los que se señala que no se observaron las formalidades previstas en los artículos 29, 30, 31 y 55, en relación con los artículos 121 y 124, de la Constitución Política del Estado, pues nada tienen que ver con el desarrollo del procedimiento legislativo a nivel local, sino con la integración del Congreso Estatal.

2. Debe declararse infundado el concepto de invalidez que se plantea respecto del artículo 66 de la Constitución Política del Estado, pues es atribución del legislador local establecer el modo en que operarán los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, en cuanto a que, en la integración de las Legislaturas Estatales, debe atenderse a ambos principios, siempre y cuando no se aparten significativamente de los parámetros fijados por la propia Constitución para la conformación de la Cámara de Diputados, con un equilibrio de sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente.

En el caso, se previó que, de los veinticinco diputados que integran el Congreso Local, quince fueran electos por el principio de mayoría relativa (sesenta por ciento) y diez por el principio de representación proporcional (cuarenta por ciento), con lo que se cumplió con las disposiciones constitucionales aplicables, así como

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

con las jurisprudencias P./J. 74/2003 y P./J. 8/2010, de rubros: “MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL PORCENTAJE QUE DEBE CORRESPONDER A CADA UNO DE ESOS PRINCIPIOS, NO DEBE ALEJARSE SIGNIFICATIVAMENTE DE LAS BASES GENERALES ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.” y “DIPUTADOS LOCALES. LA LIBERTAD LEGISLATIVA DE LOS ESTADOS PARA COMBINAR LOS SISTEMAS DE ELECCIÓN (MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL) EN LA INTEGRACIÓN DE SUS CONGRESOS LOCALES, ESTÁ SUJETA A LOS LÍMITES IMPUESTOS POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, TOMANDO EN CUENTA LOS PORCENTAJES SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 52 DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN.”.

Así también, el accionante señala que el porcentaje establecido en la Constitución Estatal como límite a la sobrerrepresentación se aleja significativamente del establecido en la Constitución Federal. Al respecto, si bien es cierto que el artículo 54, fracción V, constitucional prevé el ocho por ciento, ello no significa que los Estados deban ajustarse necesariamente a este porcentaje, de acuerdo con la jurisprudencia P./J. 77/2003, de rubro: “CONGRESOS LOCALES. SOBRRERREPRESENTACIÓN. NO ESTÁN OBLIGADOS A CONSIDERAR COMO LÍMITE EL 8% QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 54, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”, derivada de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 15/2003, en la que se reconoció la validez del límite a la sobrerrepresentación de dieciséis por ciento, fijado por la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, con el que el Estado de Durango guarda similitudes legislativas y poblacionales.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

Adicionalmente, el promovente hace depender su planteamiento de las reglas para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, establecidas en los artículos 294 a 299 de la Ley Electoral del Estado, así como de la participación de una coalición, de acuerdo con los artículos 39 a 49 de la citada ley; sin embargo, no debe analizarse la validez de estos preceptos, pues lo único que se cuestiona es la constitucionalidad del artículo 66 de la Constitución Local.

Sin perjuicio de lo anterior, de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional realizada en la elección pasada, no se advierte la sobrerrepresentación de un partido, en detrimento del pluralismo político, pues el Partido Revolucionario Institucional obtuvo diecisiete diputados por ambos principios, lo que resulta acorde con la base constitucional según la cual un partido no debe obtener más diputados que el número de distritos existentes; además, con el cuarenta y cuatro punto sesenta y nueve por ciento de la votación total emitida, dicho partido alcanzó una representación del cincuenta y seis punto sesenta y seis por ciento al interior del órgano legislativo y, aun aplicando el nuevo límite a la sobrerrepresentación, no rebasa el dieciséis por ciento establecido en el artículo 66 de la Constitución Estatal.

Del mismo modo, el factor no previsto en la norma impugnada, relacionado con el sistema de distribución de la votación de una coalición parcial, para que surta sus efectos en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, ha sido declarado constitucional por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 129/2008 y su acumulada 131/2008, y por el Tribunal Electoral, en el expediente SUP-REC-78/2013 y su acumulado.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

c) En relación con la acción de inconstitucionalidad promovida por el Procurador General de la República:

1. Aun cuando la entrada en vigor de la nueva Constitución Política del Estado es el resultado de un proceso deliberativo en el que se activó eficazmente el mecanismo de reforma constitucional, algunas disposiciones previstas en la anterior Constitución se mantuvieron intocadas, pues cumplen a cabalidad con el objetivo planteado en el nuevo ordenamiento, consistente en potenciar los derechos de los ciudadanos que habitan en el Estado.

Tal es el caso de los artículos 56, fracción V y 69, fracción II, que se impugnan en la presente acción, cuyo contenido no varió, al ser suficientemente garantista y acorde con principios constitucionales humanistas; de ahí que resulte erróneo afirmar que estos preceptos -que, en su momento, fueron aceptados jurídica y socialmente-, por efecto de una reforma que no modificó su texto, violen la Constitución Federal, al generar un marco discriminatorio de derechos.

De esta forma, el promovente confunde un acto meramente formal derivado del proceso de reforma constitucional (la emisión de un nuevo acto legislativo) con un aspecto sustantivo (la variación del contenido esencial del derecho que consigna ese acto legislativo), lo cual no puede considerarse válido, pues los efectos de la norma siguen siendo los mismos que se verificaron desde el momento de su incorporación a la Constitución Local, en mil novecientos diecisiete.

2. Debe declararse infundado el concepto de invalidez que se plantea respecto del artículo 56, fracción V, de la Constitución Política del Estado, pues éste atiende originalmente al principio de residencia, calidad que deben tener los ciudadanos mexicanos en la entidad para

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

acceder a toda clase de concesiones, empleos, comisiones o cargos públicos.

En efecto, no se trata de una norma que restrinja desmedida e injustificadamente el derecho de cualquier ciudadano mexicano de acceder, en igualdad de circunstancias, a tales oportunidades, pues no transgrede alguno de los requisitos tasados que se establecen en la Constitución Federal y constituye un requisito modificable o agregable establecido por el Constituyente Local, en ejercicio de su libertad de configuración, que cumple con las condiciones de validez establecidas por la Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 36/2011, a saber:

- Se ajusta a la Constitución Federal, tanto en su contenido orgánico como respecto de los derechos humanos y políticos, pues no se impide a un mexicano ejercer el referido derecho, sino que, por el contrario, se establece quiénes son considerados duranguenses y, en su caso, ciudadanos del Estado, calidad que por sí misma les confiere derechos y obligaciones, sin restricción alguna.
- Guarda razonabilidad constitucional en cuanto a los fines que persigue, pues se respetan los derechos de todos los ciudadanos mexicanos, sin establecer una condición diferente respecto de los duranguenses, ya que sólo en igualdad de circunstancias sería un factor de decisión final, lo cual no lo convierte en un factor cualitativo o discriminatorio.
- Es acorde con tratados internacionales, pues se ajusta a lo dispuesto por el artículo 23, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que autoriza restricciones al ejercicio de los derechos políticos por razón de residencia.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

Asimismo, la norma impugnada cumple con los criterios emitidos por la Suprema Corte en relación con el principio de igualdad, pues prevé situaciones fácticas que requieren un trato diferente sustentado en parámetros objetivos y razonables. De otorgarse los beneficios antes señalados, en igualdad de circunstancias, a los extranjeros o a los mexicanos no nativos del Estado, se discriminaría a los ciudadanos duranguenses, no obstante su oriundez.

Este tipo de preferencias por razón de origen se establecen en otros ordenamientos, como los Sentimientos de la Nación (artículo 9), la Constitución Federal (artículo 123, apartado B, fracción VIII) y la Ley Federal del Trabajo (artículo 7) y no resultan inconstitucionales.

En este sentido, la preferencia que se contempla a favor de los ciudadanos duranguenses no debe identificarse con un mecanismo que limite derechos, al generar una situación de discriminación o desigualdad u otorgar un beneficio gratuito e inmediato a favor de los nativos de la entidad, en perjuicio de los extranjeros y del resto de los ciudadanos mexicanos, pues no concede un derecho, sino sólo una expectativa (como si operara un derecho del tanto), sin anular la posibilidad de que estos últimos, de cumplir con los perfiles de los puestos, sean quienes los ocupen.

3. Debe declararse infundado el concepto de invalidez que se plantea respecto del artículo 69, fracción II, de la Constitución Política del Estado, pues no se trata de una norma que restrinja desmedida e injustificadamente el derecho de cualquier ciudadano mexicano de acceder al cargo de diputado y constituye un requisito modificable o agregable establecido por el Constituyente Local, en ejercicio de su libertad de configuración, que cumple con las condiciones de validez establecidas por la Suprema Corte, a saber:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

- Se ajusta a la Constitución Federal, puesto que respeta los derechos humanos y políticos de los ciudadanos.

- Guarda razonabilidad constitucional en cuanto a los fines que persigue, pues se refiere a la instrucción mínima requerida para desempeñar las funciones propias del cargo, relacionadas con las facultades que se otorgan al Poder Legislativo Local en el artículo 82 de la Constitución Estatal.

- Es acorde con tratados internacionales, pues se ajusta a lo dispuesto por el artículo 23, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que autoriza restricciones al ejercicio de los derechos políticos por razón de instrucción.

La condición impuesta al ejercicio del referido derecho se basa en criterios objetivos y razonables, pues, conforme al artículo 3° constitucional, todos los mexicanos tienen derecho a la educación básica, en la que se enseña a leer y escribir. De este modo, en razón de las funciones que ejercen los diputados, resulta lógico exigir que se cuente con la instrucción mínima para poder entender y reflejar la voluntad popular en los ordenamientos jurídicos que emitan.

No puede permitirse el acceso de personas analfabetas a dicho cargo, pues, no obstante su liderazgo, estarían imposibilitadas para cumplir su cometido, máxime si se tienen en cuenta las exigencias culturales de la época actual y los avances tecnológicos.

Sin perjuicio de lo anterior, el requisito que se establece en la Constitución Local para el ejercicio del derecho de que se trata, de ninguna manera excluye a los grupos más marginados, al ser un hecho notorio que los programas de alfabetización han llegado hasta

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

ellos, aun a los pueblos indígenas; de ahí que, contrario a lo señalado por el accionante, la restricción en cuestión no se enfoca en un grupo social determinado al que se discrimine por razón de las condiciones particulares que lo identifican.

d) En relación con la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido del Trabajo:

1. En nada afecta al promovente la disminución de treinta a veinticinco diputados del Congreso Local, pues la reforma al artículo 66, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado, no obstante obedecer a un reclamo social, tuvo en cuenta la base poblacional en la entidad, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal.

En efecto, este precepto constitucional establece el número mínimo de representantes, en función de una plataforma poblacional, pero no establece un número máximo, por lo que la determinación sobre el número de integrantes del Poder Legislativo es un ámbito disponible para el Constituyente Local, siempre y cuando no se aparte significativamente de las bases constitucionales respectivas.

Empero, una interpretación funcional del citado artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, permite obtener el dato de cuántos representantes se deben elegir de acuerdo con el número de habitantes. Para ello, de los tres supuestos que se prevén en dicho artículo, debe dividirse la población entre el número mínimo de diputados, a efecto de obtener el dato de equivalencia poblacional de un diputado.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

En este sentido, de acuerdo con el tercero de tales supuestos -que es el aplicable al Estado de Durango, pues su población rebasa los ochocientos mil habitantes-, si se multiplica la cantidad de ciento nueve mil noventa -que corresponde al número de habitantes por diputado- por veinticinco -que corresponde al número de diputados a elegir-, se obtiene una cifra de dos millones setecientos veintisiete mil doscientos setenta y dos habitantes.

Lo anterior significa que el número de diputados que se eligen en el Estado sería aplicable para una plataforma poblacional máxima de dos millones setecientos veintisiete mil doscientos setenta y dos habitantes. Si se considera que, según datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la población del Estado de Durango es de un millón seiscientos treinta y dos mil novecientos treinta y cuatro habitantes, se tiene que, como mínimo, la Legislatura Estatal debería estar conformada por catorce diputados; por lo que, aun reduciéndose el número de diputados de treinta a veinticinco, se cumple con la base constitucional referida.

2. En cuanto al concepto de invalidez formulado respecto del artículo 66, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado, se reiteran los argumentos expuestos al dar contestación al concepto de invalidez que se plantea en los mismos términos por el Partido Acción Nacional.

3. Debe declararse infundado el concepto de invalidez que se plantea respecto del artículo 63, fracción V, de la Constitución Política del Estado, pues el accionante parte de la premisa errónea de que, conforme a este precepto, debe reintegrarse al Estado el patrimonio adquirido con presupuesto federal, cuando en éste claramente se establece que es el adquirido con presupuesto estatal y, al efecto, se

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

precisa que puede ser reintegrado al Estado o los Municipios, según sea el caso, con lo cual no se transgrede lo dispuesto por el artículo 41, fracción II, de la Constitución Federal.

Por el contrario, se cumple con el mandato impuesto por este precepto constitucional, en cuanto a establecer el procedimiento de liquidación de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en que sus bienes y remanentes deban ser adjudicados al Estado.

En este sentido, los partidos nacionales que se registren ante la autoridad electoral local gozan de los mismos derechos, obligaciones y prerrogativas que los partidos locales, entre ellos, la asignación de financiamiento público y la obtención de un porcentaje mínimo de la votación para mantener su acreditación; de incumplirse esto último, deben reintegrar los recursos estatales que se les hubiesen entregado hasta en tanto no se celebren nuevos comicios y se obtengan los votos necesarios.

El establecimiento de una disposición de este tipo obedece a la necesidad de que los ciudadanos tengan la certeza de que los partidos que no fueron capaces de ganarse su confianza en las urnas, no gozarán del patrimonio adquirido con recursos públicos que finalmente emanan del bolsillo de los propios ciudadanos.

SEXTO. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al formular su opinión, manifestó, en síntesis, lo siguiente:

a) Se estima inconducente emitir una opinión respecto de las violaciones procesales alegadas por el Partido Acción Nacional, al no controvertirse un tema específico de derecho electoral.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

b) En relación con la violación al principio de representación proporcional, aducida por los Partidos Acción Nacional y del Trabajo, debe tenerse en cuenta lo sostenido por la Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2003, en cuanto a que, si bien el artículo 54, fracción V, de la Constitución Federal, prevé un límite del ocho por ciento, las Legislaturas Locales no se encuentran constreñidas a establecer en sus ordenamientos un tope idéntico.

En el referido asunto, se determinó que el límite del dieciséis por ciento establecido en la legislación del Estado de Quintana Roo -que también se prevé en el artículo 66, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Durango- no contraviene lo dispuesto por el artículo 54 de la Constitución Federal, al existir un tope al número de diputados que puede alcanzar un partido político por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, que cumple con los fines que se persiguen con el pluralismo político, pues permite a los partidos minoritarios con cierta representatividad participar en la integración del Congreso Estatal e impide, a su vez, que los partidos mayoritarios obtengan un alto grado de sobrerrepresentación.

Asimismo, debe considerarse que la norma impugnada en esta acción establece que los partidos políticos no podrán contar con más de quince diputados, sumando los electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, cantidad que coincide con el número de distritos electorales en el Estado.

Sin que obste a lo anterior que el partido accionante formule diversos argumentos en el sentido de que, en el sistema electoral estatal, se permite la transferencia de votos a través de los convenios de coalición, con lo cual se obtiene un resultado que no es auténtico; pues no explica qué normas transgreden la Constitución Federal en

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

este aspecto en particular, sino sólo expone tales consideraciones con objeto de reforzar la inconstitucionalidad alegada.

c) Se estima inconducente emitir una opinión respecto de la violación al principio de igualdad y no discriminación, alegada por el Procurador General de la República, pues la definición del tema de inconstitucionalidad planteado rebasa el ámbito de la materia electoral.

d) En relación con la violación del derecho a ser votado, aducida por el Procurador General de la República, se considera que, contrario a lo manifestado por el accionante, el requisito que se exige para ser diputado, consistente en saber leer y escribir, no resulta inconstitucional.

En las constituciones y leyes estatales, además de los requisitos o condiciones que se prevén en la Constitución Federal, pueden establecerse otros distintos, siempre y cuando se trate de calidades objetivas y razonables, a fin de no hacer nugatorio o restringir en forma indebida el derecho fundamental de que se trata.

El requisito de elegibilidad, relativo a saber leer y escribir, que prevé la Constitución Política del Estado de Durango, es objetivo y razonable, pues atiende en mayor medida a la finalidad de la elección de los cargos en cuestión, para el ejercicio de las funciones propias del órgano legislativo.

En efecto, los diputados, en el ejercicio del cargo, realizan diversas acciones de índole legislativa, relacionadas, entre otros, con la discusión y aprobación de normas jurídicas. En este sentido, es lógico y razonable estimar que, para desempeñar estas funciones, el candidato a diputado cumpla con el requisito mínimo de saber leer y

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

escribir, a fin de garantizar en forma directa una correcta planeación, ejecución y supervisión de las actividades correspondientes, en la medida en que involucran intereses de orden público; máxime si se tiene en cuenta que sólo se exige un requisito elemental o básico y no cierto grado de instrucción escolarizada.

Se trata, por tanto, de una restricción razonable y proporcional del derecho fundamental a ser votado, pues la función del legislador resulta de especial importancia, al tener como finalidad primordial la elaboración de leyes que inciden en el desarrollo político, económico y social de la colectividad a la que representan.

e) Se estima inconducente emitir una opinión respecto de la violación alegada por el Partido del Trabajo, en cuanto a la indebida disminución del número de diputados que integran el Congreso Local, al no controvertirse un tema específico de derecho electoral.

f) En relación con la violación aducida por el Partido del Trabajo, respecto del financiamiento público a partidos nacionales, debe tenerse en cuenta lo sostenido por la Suprema Corte al resolver las acciones de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004, así como 27/2009 y sus acumuladas 29/2009, 30/2009 y 31/2009, en el sentido de que la pérdida de la acreditación estatal de un partido político traerá como consecuencia, entre otros, la cancelación de los derechos y prerrogativas locales y el que la totalidad de los activos que el partido nacional haya adquirido a través de los mismos pasen a propiedad del Instituto Electoral Estatal, lo cual no vulnera lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, que otorga a las Legislaturas Locales un amplio margen de configuración normativa para establecer el procedimiento

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

de liquidación de los partidos que pierdan su registro, así como el destino de sus bienes y remanentes.

SÉPTIMO. 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.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos c) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el Decreto Número 540, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Durango y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. 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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

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 en que se hubiese publicado la norma impugnada, considerando, en materia electoral, todos los días como hábiles.

En el caso, de los ejemplares del Periódico Oficial del Estado de Durango, que se anexaron a los escritos por los que se promovieron las acciones de inconstitucionalidad 27/2013 y 29/2013, se desprende que el Decreto Número 540, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Durango, fue publicado el jueves veintinueve de agosto de dos mil trece.

Luego, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el viernes treinta de agosto y venció el sábado veintiocho de septiembre de dos mil trece.

Las acciones de inconstitucionalidad se presentaron el viernes veintisiete de septiembre de dos mil trece (según consta al reverso de las fojas ochenta y uno, trescientos setenta y dos y cuatrocientos veinticinco del expediente), esto es, se recibieron el penúltimo día del plazo, por lo que fueron presentadas en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

TERCERO. Acto continuo, se procede a analizar la legitimación de los promoventes.

a) Respecto de la acción de inconstitucionalidad 28/2013:

El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

“ARTÍCULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala 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:

(...)

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; (...).”

Del precepto constitucional transcrito, se desprende que el Procurador General de la República podrá promover acción de inconstitucionalidad, entre otros, en contra de leyes estatales.

En el caso, suscribe el escrito respectivo Jesús Murillo Karam, en su carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por parte del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

Presidente de la República (foja trescientos setenta y tres del expediente).

Dicho funcionario promueve la acción en contra del Decreto Número 540, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Durango, ordenamiento de carácter estatal, por lo que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoya la anterior conclusión, la jurisprudencia P./J. 98/2001, de este Tribunal Pleno, publicada en la página ochocientos veintitrés del tomo XIV, septiembre de dos mil uno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra señala:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Procurador General de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el Procurador General de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna.”

b) Respecto de las acciones de inconstitucionalidad 27/2013 y 29/2013:

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 Materia, disponen:

“ARTÍCULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma 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 Federal 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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

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.

De conformidad con los artículos citados, los partidos políticos podrán promover la acción de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

- Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.
- Que el partido político promueva por conducto de su dirigencia, nacional o local, 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.

1. El Partido Acción Nacional es un partido político nacional, con registro ante el Instituto Federal Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de dicho Instituto (foja ochenta y dos del expediente); asimismo, de las constancias que obran en autos, se advierte que Gustavo Enrique Madero Muñoz, quien suscribe el escrito a nombre y en representación del mencionado partido, se encuentra registrado como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional (foja ochenta y tres del expediente).

De los artículos 64, fracción I y 67, fracción I, de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, se desprende que el

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

Presidente del Comité Ejecutivo Nacional cuenta con facultades para representarlo en las acciones de inconstitucionalidad que a su nombre se promuevan:

“ARTÍCULO 64. Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:

I. Ejercer por medio de su Presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, como en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley Federal del Trabajo.

En consecuencia, el Presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente; (...).”

“ARTÍCULO 67. El Presidente de Acción Nacional lo será también del Comité Ejecutivo Nacional, de la Asamblea Nacional, de la Convención Nacional y del Consejo Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes:

I. Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere la fracción I del artículo 64 de estos Estatutos. Cuando el Presidente Nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del Partido el Secretario General; (...).”

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Acción Nacional, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que (i) se trata de un partido político nacional, con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes y

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

(ii) fue suscrita por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los Estatutos que rigen al partido.

2. El Partido del Trabajo es un partido político nacional, con registro ante el Instituto Federal Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de dicho Instituto (foja cuatrocientos treinta y uno del expediente); asimismo, de las constancias que obran en autos, se advierte que Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Ricardo Cantú Garza, Pedro Vázquez González, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Reginaldo Sandoval Flores, Oscar González Yáñez, Rubén Aguilar Jiménez y Francisco Amadeo Espinosa Ramos, quienes suscriben el escrito respectivo, a nombre y en representación del mencionado partido, se encuentran registrados como integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional (foja cuatrocientos veintiséis del expediente).

Del artículo 44, incisos a) y c), de los Estatutos del Partido del Trabajo, se desprende que la Comisión Coordinadora Nacional se encuentra legitimada para representarlo en la presente acción de inconstitucionalidad:

“ARTÍCULO 44. Son atribuciones y facultades de la Comisión Coordinadora Nacional:

a) Ejercer la representación política y legal del Partido del Trabajo en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer convenios en el marco de la legislación vigente.

(...)

c) La Comisión Coordinadora Nacional estará legitimada para interponer, en términos de la fracción II

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes. (...)

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido del Trabajo, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que (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 Coordinadora Nacional, la cual cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los Estatutos que rigen al partido.

Finalmente, debe señalarse que los partidos políticos mencionados promovieron la acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Número 540, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Durango, entre los que se encuentran normas de índole electoral que pueden impugnar los institutos políticos a través de este medio de control.

En este sentido, resulta infundada la causal de improcedencia que hacen valer los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, en cuanto a la falta de legitimación, en específico, del Partido Acción Nacional para impugnar el procedimiento de reforma a la Constitución Local, por no tratarse de una norma de carácter electoral, a la que se encuentra circunscrita la legitimación de los partidos políticos para promover acciones de inconstitucionalidad.

Lo anterior, pues, como se ha señalado, en la Constitución Política del Estado, se prevén disposiciones de naturaleza electoral, susceptibles de ser impugnadas por los partidos tanto por vicios formales en la expedición del decreto que las contenga como por vicios materiales o de fondo respecto de su contenido.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

Sin que resulte aplicable la tesis P. VII/2009, de rubro: “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.”, que citan como apoyo en sus informes, pues ésta parte más bien de la inimpugnabilidad de las reformas a la Constitución Federal, dado su carácter de Norma Fundamental.

Así también, frente a la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en cuanto al carácter no electoral del artículo 66, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Durango, impugnado por el Partido del Trabajo, debe precisarse que esta norma sí reviste tal carácter, como enseguida se demuestra:

Esta Suprema Corte ha emitido el siguiente criterio en relación con lo que debe entenderse como materia electoral para efectos de la acción de inconstitucionalidad:

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo IX, Abril de 1999

Tesis: P./J. 25/99

Página: 255

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

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 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.

Conforme a lo anterior, son normas electorales, no sólo las que establecen el régimen de los procesos electorales propiamente dichos,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

sino también aquellas que regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o influyen en ellos de una u otra manera.

En este sentido, resulta claro que el artículo 66, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Durango, al prever, entre otros, el número de integrantes que conformarán el Congreso Estatal, constituye una norma electoral, pues este aspecto se relaciona de manera directa con los procesos para la elección de los diputados locales, ya que el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal -con el que el accionante confronta el citado precepto-, establece que el número de representantes en las Legislaturas de los Estados debe ser proporcional al de sus habitantes, estableciendo límites mínimos que garantizan la representatividad de la población al interior del órgano legislativo.

De esta forma, la determinación del número de integrantes de los Congresos Locales resulta fundamental para determinar, entre otras cuestiones, el número de distritos y circunscripciones electorales en que se dividirán los Estados y la forma como operarán los principios de mayoría relativa y representación proporcional para asegurar que no exista sobrerrepresentación y subrepresentación de alguno de los partidos en las Legislaturas.

Este Tribunal Pleno se ha pronunciado en anteriores ocasiones respecto de la validez constitucional de normas que establecen la integración de los Congresos Estatales, admitiendo implícitamente la naturaleza electoral de las mismas. Tal es el caso de la diversa acción de inconstitucionalidad 10/2009, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, en la que se impugnó el artículo 26 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas y, al respecto, se

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

cuestionó que el aumento en el número de diputados implicaba una desproporción entre los legisladores electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, que impactaba en aspectos de representatividad en perjuicio de las minorías políticas.

Lo anterior evidencia el indiscutible carácter electoral del artículo 66, párrafo segundo, impugnado en este asunto, y la legitimación del Partido del Trabajo para combatirlo a través de esta vía.

CUARTO. Previo al estudio de fondo del asunto, se analizarán las causas de improcedencia que las partes hubiesen hecho valer o que de oficio advierta este Alto Tribunal.

1. El Poder Legislativo del Estado plantea, de algún modo, la improcedencia de las acciones de inconstitucionalidad, con apoyo en la tesis de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ IMPEDIDA PARA SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ Y PARA FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, por estimar que los promoventes no formulan verdaderos conceptos de invalidez, en los que dejen claramente establecido en qué estriba la inconstitucionalidad del Decreto impugnado.

El motivo de improcedencia que se aduce resulta infundado, pues, aun cuando los conceptos de invalidez que se formulan pueden

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

no constituir planteamientos lógico-jurídicos expresados en forma de silogismo, lo cierto es que, de su lectura, se desprende, al menos, la pretensión de demostrar la inconstitucionalidad del Decreto que se combate, con base en razonamientos que apuntan a la supuesta contradicción existente entre los preceptos materia del citado Decreto y lo dispuesto por la Constitución Federal, siendo esto suficiente para analizar tales argumentos.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Septiembre de 2000

Tesis: P./J. 93/2000

Página: 399

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA QUE SE ESTUDIEN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE LA CONTRAVENCIÓN DE LA NORMA QUE SE IMPUGNA CON CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De la lectura integral de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se desprende que exija como requisito esencial e imprescindible para demostrar la inconstitucionalidad de la norma general que se impugne, que la expresión de los conceptos de invalidez se haga como un verdadero silogismo. Ello es así porque, conforme al citado precepto, para que se proceda a su estudio será suficiente con que en el escrito de demanda respectivo se exprese con claridad la contravención de la norma combatida con cualquier precepto de la Constitución Federal, sin perjuicio de que hecho el análisis de los conceptos de invalidez expuestos, éstos deban desestimarse.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

2. El Poder Ejecutivo del Estado plantea específicamente la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad promovida por el Procurador General de la República, al no haberse modificado el texto de los artículos 56, fracción V y 69, fracción II, que impugna, pese a la reforma integral de que fue objeto la Constitución Local.

Lo anterior resulta infundado, pues, independientemente de que el contenido de los citados preceptos sea el mismo, la reforma a la Constitución Política del Estado, contenida en el Decreto Número 540, publicado en el Periódico Oficial el veintinueve de agosto de dos mil trece, configura un nuevo acto legislativo que hace procedente su estudio a través de la presente acción de inconstitucionalidad.

Al respecto, resulta aplicable la siguiente tesis jurisprudencial:

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIX, Mayo de 2004

Tesis: P./J. 27/2004

Página: 1155

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad.”

3. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado plantean la improcedencia de las acciones de inconstitucionalidad, por cesación de efectos de los artículos 56, fracción V y 66, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado, impugnados en éstas.

Resulta fundado el motivo de improcedencia referido, pues, en el caso, se actualiza la causal prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, que a la letra dispone:

“ARTÍCULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; (...).”

De la lectura del artículo transcrito, se desprende que las controversias constitucionales son improcedentes cuando han cesado los efectos de la norma general o el acto impugnado, lo cual implica que hayan dejado de surtir efectos jurídicos.

La causal de improcedencia mencionada resulta aplicable a las acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 59 y 65 de la Ley Reglamentaria de la Materia, que prevén la aplicabilidad,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

en general, de las disposiciones que regulan lo relativo a las controversias constitucionales y, en específico, de las causales de improcedencia que se establecen en el diverso artículo 19, excepción hecha respecto de determinados supuestos:

“ARTÍCULO 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.”

“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.”

Luego, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, es dable afirmar que la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, citado, se actualiza cuando dejan de producirse los efectos de la norma general cuya invalidez se demanda, pues, además de que ésta constituye el único objeto de análisis en este medio de control constitucional, la resolución que llegue a dictarse no puede tener efectos retroactivos, atento a lo dispuesto en el artículo 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria, que literalmente establece:

“ARTÍCULO 45. (...)

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

Así lo ha sustentado el Tribunal Pleno, en la jurisprudencia número P./J. 8/2004, con número de registro 182,048, publicada en el tomo XIX, correspondiente al mes de marzo de dos mil cuatro, página novecientos cincuenta y ocho, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguientes:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.”

En el caso, de la lectura integral de la acción, se advierte que los promoventes demandan la invalidez, entre otros, de los artículos 56, fracción V y 66, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado de Durango, reformada mediante Decreto Número 540, publicado en

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

la Edición Número 69 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el veintinueve de agosto de dos mil trece.

Ahora bien, en la Edición Número 69 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, de seis de marzo de dos mil catorce, se publicó el Decreto Número 128, a través del cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado, el cual, de conformidad con su artículo transitorio primero, entró en vigor al día siguiente de su publicación en dicho órgano de difusión.

En efecto, el mencionado Decreto, en la parte que interesa, establece:

“(…)

DECRETO NO. 128

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman los párrafos primero, cuarto y último del artículo 63, se reforma el quinto párrafo del artículo 66, se reforma la fracción segunda (sic) del artículo 68, se reforma el artículo 70, se reforma el párrafo tercero del artículo 113, se reforman los párrafos segundo y tercero del (sic) 138, se reforma el primer párrafo del artículo 139, se reforma el primer párrafo del artículo 149; se adiciona un párrafo quinto, recorriéndose los subsecuentes en su orden en el artículo 63, se adiciona un párrafo quinto al artículo 66 (sic), se adicionan los párrafos segundo y tercero al artículo 102, se adicionan los párrafos segundo, tercero, cuarto y octavo al artículo 139; y se deroga el párrafo cuarto del artículo 20, recorriéndose en forma ascendente en su orden subsecuente el párrafo siguiente, se deroga el último párrafo del artículo 22, y se deroga la fracción V del artículo 56, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, para quedar como sigue:

(…)

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

Artículo 56.-

...

De la I. a la IV. ...

V. Se deroga

(...)

Artículo 66.-

...

...

...

...

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.

(...)

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango. (...)

En estas condiciones, al haberse derogado la fracción V del artículo 56 y reformado el párrafo quinto del artículo 66, ambos de la Constitución Política del Estado de Durango, impugnados en este asunto, es inconcuso que han cesado sus efectos, máxime si se toma en cuenta que, conforme al régimen transitorio del Decreto transcrito,

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

éste entró en vigor el siete de marzo de dos mil catorce; por tanto, al sobrevenir la causal de improcedencia a que se ha hecho alusión, debe sobreseerse la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas respecto de tales normas, de conformidad con el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la Materia, que prevé:

“ARTÍCULO 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

(...)

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; (...).”

Sirven de apoyo a lo anterior, los siguientes criterios:

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXI, Mayo de 2005

Tesis: P./J. 24/2005

Página: 782

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución.”

“Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXIII, Marzo de 2006

Tesis: 1a. XLVIII/2006

Página: 1412

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Ahora bien, para estimar actualizada esta causa de improcedencia, debe analizarse el derecho transitorio que rige la reforma, a efecto de establecer, indubitablemente, que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva.”

No pasa inadvertido que, mediante el citado Decreto Número 128, se adicionó un párrafo quinto al artículo 63 de la Constitución Política del Estado, recorriéndose los subsecuentes en su orden, con lo cual el otrora párrafo quinto, impugnado en el presente asunto, se convirtió en el actual párrafo sexto; sin embargo, este Tribunal Pleno considera que el solo cambio de ubicación del párrafo en cuestión no

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

configura un nuevo acto legislativo que conduzca al sobreseimiento por cesación de efectos de esta porción normativa, máxime si se tiene en cuenta que en el Decreto no se reproduce íntegramente de nueva cuenta el texto del artículo 63, sino sólo se destacan los párrafos reformados y el adicionado, indicando con puntos suspensivos aquellos párrafos que no fueron objeto de algún cambio, quedando con ello de manifiesto la voluntad del Constituyente Local de dejarlos intocados.

Resultan aplicables, por identidad de razón, las jurisprudencias que a continuación se citan:

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXVII, Junio de 2008

Tesis: P./J. 41/2008

Página: 674

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, CUANDO ÉSTA HA SIDO MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO EN ALGUNO O ALGUNOS DE SUS PÁRRAFOS, LLEVA A SOBRESEER ÚNICAMENTE RESPECTO DE LOS QUE PERDIERON SU VIGENCIA AL INICIARSE LA DEL NUEVO ACTO LEGISLATIVO Y SIEMPRE Y CUANDO NO PRODUZCAN EFECTOS PARA EL FUTURO. Si bien es cierto que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse en ella cuando se actualiza la causal prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el numeral 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de la norma general impugnada, cuando ésta haya perdido su vigencia con motivo de un nuevo acto legislativo, también lo es que ello sólo operará respecto de la parte que fue motivo de aquél, independientemente de que se haya emitido con

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

el mismo texto de la norma anterior o se haya variado en algún o algunos de sus párrafos concretos, indicando el legislador su voluntad mediante la inserción del texto que quiso repetir o variar, intercalándolo con los paréntesis y puntos suspensivos representativos de los textos en los que permaneció la misma norma o alguna de sus partes, al no ser objeto del nuevo acto legislativo. Esto es, la declaratoria de improcedencia no puede abarcar todo el texto del artículo relativo, sino únicamente la parte afectada por el nuevo acto legislativo, pues los párrafos intocados subsisten formal y materialmente, al ser enunciados normativos contenidos en un artículo concreto motivo de un acto legislativo anterior que continúa vigente. Además, no podrá sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad por la causal indicada cuando, a pesar de perder su vigencia con motivo de los nuevos actos legislativos, dichas normas puedan producir efectos en el futuro.”

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXVI, Diciembre de 2007

Tesis: P./J. 96/2007

Página: 742

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 27/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 1155, con el rubro: ‘ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.’, sostuvo que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior,

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

formal y materialmente, puede impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente la disposición anterior, también lo es que este criterio no resulta aplicable cuando en los casos en que la reforma o adición no va dirigida al contenido normativo del precepto impugnado, sino sólo a su identificación numérica como mero efecto de la incorporación de otras disposiciones al texto legal al que pertenece, ya que se trata únicamente de un cambio en el elemento numérico asignado a su texto, esto es, al no existir en el legislador la voluntad de reformar, adicionar, modificar o, incluso, repetir el texto de una norma general, ésta no puede considerarse un acto legislativo nuevo que autorice su impugnación a través del referido medio de control constitucional.”

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que, en la Edición Número 14 Extraordinaria del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, de veinticuatro de junio de dos mil catorce, se publicó el Decreto Número 171, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado, el cual, de conformidad con su artículo transitorio primero, entró en vigor al día siguiente de su publicación en dicho órgano de difusión.

El referido Decreto, en la parte que interesa, establece:

“(…)

DECRETO NO. 171

LA HONORABLE SEXAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, EN USO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 82 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL, A NOMBRE DEL PUEBLO DECRETA:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se deroga la Sección Tercera, denominada ‘Del Tribunal Electoral’, que se encontraba dentro del Capítulo VI, denominado ‘Del Poder Judicial’,

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

inserto en el Título Cuarto, denominado 'De la Soberanía y Forma de Gobierno', por lo que el orden de las secciones y el articulado se recorren en su orden de aparición en el mencionado Capítulo; se reforman y adicionan los artículos 63, 67, 105, 111, 113, 138, 139, 140, 141; y se adiciona un Capítulo V, denominado 'Del Tribunal Electoral', dentro del Título Quinto, denominado 'De los Órganos Constitucionales Autónomos', de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, para quedar en los siguientes términos:

CAPÍTULO III
De las elecciones

Artículo 63.-

...
...

La ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos locales que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados al Estado o los Municipios, según corresponda; en el caso del financiamiento público a partidos nacionales, debe reintegrarse al Estado el patrimonio adquirido con financiamiento público estatal, reportándolo en la rendición de cuentas al Instituto Nacional Electoral.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos y de las candidaturas independientes. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes y ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

La organización, preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales locales, es una función del Estado que se ejercerá a través del Instituto Nacional Electoral y del órgano público electoral local regulado por la presente Constitución, de conformidad con las

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

atribuciones conferidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes generales respectivas y la ley local. Para resolver las impugnaciones que se presenten en materia electoral, existirá un sistema de medios de impugnación y un Tribunal Electoral, que se sujetará invariablemente a los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos, en los términos que expresamente señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes aplicables.

...

...

(...)

TRANSITORIOS

Primero.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado. (...)

En estas condiciones, al haberse reformado el párrafo sexto del artículo 63 de la Constitución Política del Estado, impugnado en este asunto, es inconcuso que han cesado sus efectos, máxime si se toma en cuenta que, conforme al régimen transitorio del Decreto transcrito, éste entró en vigor el veinticinco de junio de dos mil catorce; por tanto, al sobrevenir la causal de improcedencia a que se ha hecho alusión, debe sobreseerse la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas respecto de tal norma, de conformidad con el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la Materia y los criterios que esta Suprema Corte ha emitido al respecto, citados previamente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

Al no existir alguna otra causa de improcedencia pendiente de analizar, procede el estudio de los conceptos de invalidez que se plantean.

QUINTO. Del análisis de los conceptos de invalidez formulados por los promoventes, se advierte el planteamiento tanto de violaciones procesales como de fondo.

De resultar fundadas las primeras, tendrían un efecto invalidante sobre la totalidad de las normas impugnadas, por lo que su estudio es preferente, tal como se sostuvo por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, de las que derivó la siguiente tesis de jurisprudencia:

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXVI, Diciembre de 2007

Tesis: P./J. 32/2007

Página: 776

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes.”

Conforme a lo anterior, se examinarán, en primer término, los conceptos de invalidez que se enderezan en contra del procedimiento de reforma a la Constitución Política del Estado, para lo cual resulta necesario hacer alusión a los preceptos constitucionales y legales locales que norman dicho procedimiento.

El artículo 130 de la Constitución Estatal, anterior a la reforma, establecía lo siguiente:

“ARTÍCULO 130. Esta Constitución podrá ser reformada o adicionada, en todo o en parte, por el Constituyente Permanente, con la condición precisa que no han de ser atacados de manera alguna los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo observarse las formalidades siguientes:

I. Presentadas y admitidas, en su caso, las iniciativas que propongan modificaciones constitucionales, serán turnadas a la Comisión Legislativa que corresponda y se difundirán para hacerlas del conocimiento de la ciudadanía;

II. Deberá solicitarse al Gobernador del Estado y al Tribunal Superior de Justicia, que emitan su opinión por escrito, misma que harán del conocimiento del

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

Congreso del Estado dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que hayan recibido la solicitud de referencia;

III. Recibidas las opiniones a las que alude la fracción anterior, la Comisión Legislativa competente deberá formular y aprobar el dictamen respectivo y someterlo a la consideración del Pleno para su lectura, discusión y votación respectiva;

IV. Aprobado el dictamen que contenga las modificaciones constitucionales de que se trate, con el voto de las dos terceras partes de los Diputados integrantes de la Legislatura, la minuta con proyecto de decreto se remitirá a los Ayuntamientos para que éstos emitan su voto, que deberán notificar al Congreso del Estado dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha en que hayan recibido el expediente relativo;

V. La Presidencia de la Mesa Directiva en turno o la Comisión Permanente, en su caso, efectuarán el cómputo de los votos recibidos y cuando éstos aprueben las modificaciones constitucionales y representen la mayoría absoluta de los Ayuntamientos, emitirán la declaratoria respectiva;

VI. Emitida la declaratoria en el sentido de haber sido aprobadas las modificaciones constitucionales, el decreto que las contenga será remitido al Gobernador del Estado para su debida promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango; y

VII. Publicado el decreto en los términos aludidos, las modificaciones a la Constitución entrarán en vigor en los términos que en el propio decreto se establezcan.”

Asimismo, de la lectura de los dispositivos de la Ley Orgánica del Congreso Local, se desprende lo siguiente:

a) Respecto de las sesiones del Pleno

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

1. El Congreso celebrará dos períodos ordinarios durante cada año de ejercicio constitucional: el primero iniciará el primero de septiembre y no podrá prolongarse sino hasta el veinte de diciembre y el segundo iniciará el primero de marzo y no podrá prolongarse sino hasta el treinta de junio. Los períodos extraordinarios de sesiones son aquellos a los que convoca la Comisión Permanente, por sí o a petición del Gobernador.

Los decretos de convocatoria y las declaraciones de apertura y clausura de los períodos ordinarios y extraordinarios de sesiones deberán publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y comunicarse al Titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia, a los Ayuntamientos, a las Cámaras del Congreso de la Unión, a las Legislaturas de las demás entidades federativas y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (artículo 51).

2. Las sesiones podrán ser ordinarias o extraordinarias y se efectuarán en los periodos ordinarios o extraordinarios de sesiones. Además, podrán ser públicas, privadas, solemnes o permanentes (artículo 55).

3. Las sesiones no podrán aperturarse sin la asistencia de la mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Legislatura. Las resoluciones se adoptarán por mayoría absoluta de los diputados presentes, con excepción de los casos en que se requiera otro tipo de votación (artículo 57).

4. Cuando el Pleno lo determine, se constituirá en sesión permanente para tratar sólo el asunto o asuntos que hubiese señalado previamente la Mesa Directiva. Su duración será por todo el tiempo

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

necesario para tratar el o los asuntos señalados en el orden del día (artículo 61).

5. Las sesiones durarán el tiempo que sea necesario. En caso de una excesiva prolongación, la Mesa Directiva podrá acordar los recesos que se requieran. De toda sesión plenaria, se formulará el acta correspondiente, la cual quedará bajo resguardo de la Oficialía Mayor (artículo 62).

6. Las sesiones se desarrollarán de acuerdo con un orden del día, que contendrá la lista de asistencia; la declaración del quórum legal; la lectura del acta de la sesión anterior, que deberá ser discutida y aprobada; la lectura de la lista de correspondencia oficial recibida, para su trámite; la lectura, discusión y votación, en su caso, de las iniciativas presentadas por los diputados integrantes de la Legislatura; los dictámenes que rindan las Comisiones Legislativas respecto de las iniciativas y asuntos que les hayan sido encomendados; los asuntos generales; y la clausura de la sesión (artículo 64).

b) Respetto de las Comisiones

1. Para el oportuno despacho de los asuntos que corresponde conocer al Congreso, así como para analizar, discutir y dictaminar las materias de su competencia, se nombrarán Comisiones Legislativas, entre ellas, dictaminadoras, que se encargarán de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de leyes y decretos que les hayan sido turnadas por el Presidente del Congreso, así como de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea (artículo 93).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

2. Las Comisiones Legislativas deberán integrarse de manera tal que reflejen la pluralidad política del Congreso y contarán con un Presidente, un Secretario y tres Vocales (artículo 94).

3. El Presidente de cada Comisión será responsable de los documentos y expedientes de los asuntos que se le turnen para su estudio; por lo tanto, deberá acusar recibo de ellos en el libro de registro que para tal efecto llevará la Oficialía Mayor, así como devolver los que en su poder se encuentren sin despachar, al finalizar el período de sesiones (artículo 95).

4. Las reuniones de las Comisiones Legislativas no serán públicas; sin embargo, podrán celebrarse reuniones de trabajo, de información y audiencia, a invitación expresa, con representantes de grupos de interés, peritos y otras personas que puedan informar sobre determinado asunto, para conocer directamente criterios u opiniones para la mejor elaboración de los dictámenes (artículo 97).

5. Los integrantes de las Comisiones deberán firmar los dictámenes que presenten. Si alguno de los integrantes de la Comisión no estuviese de acuerdo, podrá expresar su voto en contra por escrito y solicitar se agregue al expediente que corresponda (artículo 98).

6. Para el mejor cumplimiento de sus funciones, los diputados tendrán la facultad de recabar de cualquier autoridad del Gobierno del Estado los datos, informes o documentos que obren en su poder, salvo que se trate de cuestiones reservadas o secretas. En todo caso, la solicitud se hará por conducto del Presidente de la Mesa Directiva; en caso de que éste omitiera atender la solicitud, el diputado podrá

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

directamente formular la solicitud ante la autoridad que corresponda (artículo 100).

7. Para ilustrar su juicio en el estudio de los asuntos que se les encomienden, los integrantes de las Comisiones podrán entrevistarse con servidores públicos estatales, quienes deberán otorgarles las facilidades y consideraciones necesarias (artículo 101).

8. Para el despacho de los asuntos de su competencia, las Comisiones se reunirán mediante citatorio de sus respectivos Presidentes. Cualquier miembro del Congreso podrá asistir, sin derecho a voto, a las reuniones de trabajo de las Comisiones y exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio (artículo 102).

9. La Comisión deberá rendir sus dictámenes al Pleno del Congreso, a más tardar, sesenta días después de que se le hayan turnado los asuntos. Con la aprobación de aquélla, se podrá prorrogar por treinta días más, dando aviso oportuno al Presidente de la Mesa Directiva (artículo 103).

10. El Presidente y el Secretario de la Comisión conformarán una Junta Directiva, que tendrá las siguientes funciones: presentar proyectos sobre planes de trabajo y demás actividades a la Comisión; presentar los anteproyectos de dictamen o resolución, así como los relativos a la coordinación de actividades con otras Comisiones; y elaborar el orden del día de las reuniones de la Comisión.

El Presidente tendrá las siguientes atribuciones: convocar a las reuniones de trabajo, presidirlas, conducirlas e informar su realización a la Gran Comisión; disponer del apoyo técnico del Instituto de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

Investigaciones, Estudios Legislativos y Asesoría Jurídica, para la elaboración de los anteproyectos de dictamen o resolución; y convocar a reunión con anticipación de, al menos, veinticuatro horas durante los periodos de sesiones o de cuarenta y ocho horas durante los recesos, a solicitud de cualquier grupo parlamentario de la Cámara. Si el Presidente se niega a realizar la convocatoria, ésta se podrá expedir con la firma de la mayoría de los integrantes de la Comisión. Si a la reunión no concurre el Presidente, la presidirá el Secretario (artículo 107).

El Secretario tendrá las siguientes atribuciones: sustituir al Presidente en sus faltas; nombrar lista de asistencia y declarar el quórum legal; tomar nota de la votación y dar cuenta de sus resultados al Presidente; formular las actas de las reuniones y suscribirlas conjuntamente con la Presidencia; garantizar que los integrantes de la Comisión cuenten con expedientes digitales o físicos de las iniciativas o asuntos que se turnen; coadyuvar con la Presidencia en el informe del cumplimiento del plan de trabajo y el calendario de actividades; dar cuenta de la correspondencia oficial recibida, para su trámite; llevar el registro y control de asistencias, inasistencias, retardos y faltas justificadas a las reuniones; llevar el registro y control de las reuniones celebradas o suspendidas y formular el informe relativo; y las demás que le otorgue el Presidente o la Comisión Legislativa (artículo 108).

11. Las convocatorias a reunión de Comisiones deberán comunicarse con la anticipación mínima señalada en el artículo 107, salvo urgencia determinada por la mayoría de los integrantes de la Comisión, y deberán incluir el proyecto de orden del día; la fecha, hora y lugar precisos de su realización dentro del recinto legislativo; y la relación pormenorizada de los asuntos que deberán ser votados por la Comisión (artículo 109).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

12. Los acuerdos que se adopten dentro de la Comisión se resolverán por mayoría de votos y, si hubiese empate, el Presidente tendrá voto de calidad. De cada reunión de las Comisiones, se levantará un acta, la cual será firmada por el Presidente y el Secretario (artículo 110).

13. Cuando algún asunto lo requiera, por la urgencia o importancia de su despacho, las Comisiones, por acuerdo de la mayoría, podrán declararse en sesión permanente (artículo 114).

14. El orden del día deberá contener la lista de asistencia y declaratoria del quórum; la aprobación del orden del día; la lectura de la correspondencia oficial recibida, para su trámite; la relación pormenorizada de los asuntos que deberán ser votados; los asuntos generales; y la clausura de la sesión (artículo 116).

15. Dentro de las Comisiones Legislativas dictaminadoras, se encuentra la Comisión de Estudios Constitucionales, a la que corresponde conocer de los asuntos que se refieren a reformas o adiciones a la Constitución General de la República y a la particular del Estado (artículos 118 y 120).

c) Respecto de la dispensa de trámites

La dispensa de trámites es la omisión de alguno o algunos de los elementos que integran el procedimiento legislativo, la cual procederá una vez que sea discutida y votada en sentido aprobatorio por el Pleno o la Comisión Permanente, según corresponda.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

No podrán dispensarse los trámites relativos al estudio, consulta y dictamen en Comisión y las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Federal y a la Constitución Local.

Cuando se trate de asuntos de urgente y obvia resolución, el Pleno podrá acordar la dispensa de trámites, aplicando las reglas para la lectura y discusión de dictámenes de acuerdo (artículo 169).

d) Respetto de las iniciativas y los dictámenes

1. La iniciativa es una propuesta fundada y motivada que el iniciador presenta al Congreso del Estado para regular una materia determinada (artículo 170).

2. Las iniciativas deberán contener, al menos, un proemio, una exposición de motivos y un proyecto de resolución y, en su caso, acompañarse de la documentación relativa (artículo 171).

3. Las iniciativas deberán dirigirse a los Secretarios de la Mesa Directiva, ser suscritas por el o los iniciadores y presentadas por escrito con respaldo electrónico compatible con el Sistema de Información Parlamentaria ante la Oficialía Mayor del Congreso. El Oficial Mayor informará al Presidente y a los Secretarios de la Mesa Directiva sobre las iniciativas recibidas, a efecto de listarlas en el orden del día de la sesión que corresponda (artículo 172).

4. Las iniciativas presentadas por los diputados se mandarán insertar en la Gaceta Parlamentaria correspondiente a la sesión relativa, pudiendo el autor ampliar los fundamentos y motivos de su proyecto en forma verbal. Una vez agotado lo anterior, la iniciativa será turnada a la Comisión respectiva. El trámite de las iniciativas que

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

se presenten en el período de receso podrá reservarse para el siguiente período de sesiones (artículo 173).

5. De las iniciativas presentadas por el Gobernador, el Tribunal Superior de Justicia, los Ayuntamientos o los ciudadanos, deberá darse cuenta al Pleno, a fin de que el Presidente de la Mesa Directiva o, en su caso, la Comisión Permanente las turne a la Comisión Legislativa correspondiente, para su estudio y dictamen respectivo (artículo 174).

6. Las iniciativas cuyo dictamen haya sido desechado por el Pleno no podrán ser presentadas nuevamente en el mismo período de sesiones (artículo 175).

7. El dictamen es la opinión que emiten las Comisiones en relación con una iniciativa o asunto que les hubiese turnado el Presidente de la Mesa Directiva. Ninguna iniciativa, asunto o petición se discutirá y votará en el Pleno sin el previo estudio y dictamen en Comisiones (artículo 176).

8. Los dictámenes deberán contener una exposición clara de las razones y argumentos tomados en cuenta para emitirlos y concluir sometiendo a consideración del Congreso el proyecto de ley o decreto, según corresponda (artículo 177).

9. Cuando la Comisión requiera mejor proveer sobre una iniciativa o asunto en estudio o sobre alguno de los temas o puntos contenidos en ellos, podrá instruir al Instituto de Investigaciones, Estudios Legislativos y Asesoría Jurídica y a los asesores de las distintas formas de organización partidista para que realicen el estudio de aquéllos y emitan una opinión no vinculatoria (artículo 179).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

10. Formulado el proyecto de dictamen, se presentará a la Comisión, entregando una copia a cada uno de sus integrantes y se leerá en una sola ocasión en su totalidad, salvo que se acuerde su lectura parcial o dispensa, según sea el caso. Concluida la lectura o aprobada su dispensa, se procederá a debatir y votar el proyecto en lo general y en lo particular, resultando aplicables en lo conducente las reglas para el debate de dictámenes en el Pleno (artículo 180).

11. Para que los dictámenes tengan validez, deberán estar firmados por la mayoría de los integrantes de la Comisión. Si el dictamen es en sentido negativo, se elaborará un documento que contenga el acuerdo respectivo, el cual deberá hacerse del conocimiento de la Mesa Directiva para que resuelva lo conducente (artículo 181).

12. Aprobado el dictamen y recabadas las firmas de la mayoría de los diputados, el Presidente de la Comisión dictaminadora instruirá al Instituto de Investigaciones, Estudios Legislativos y Asesoría Jurídica para que lo remita a la Oficialía Mayor, para su trámite correspondiente. Recibido el dictamen, la Oficialía Mayor informará al Presidente de la Mesa Directiva, para que éste lo liste en el orden del día de la sesión que corresponda. Si en el dictamen se efectúan modificaciones a la iniciativa, asunto o petición turnados para su estudio, la Comisión deberá hacer una exposición de los argumentos en que apoyó su decisión (artículo 182).

e) Respetto de las discusiones

1. A los dictámenes de las Comisiones Legislativas se deberá dar lectura al ser presentados al Pleno. Para que a un dictamen se le

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

den hasta dos lecturas, deberá solicitarse por escrito por, cuando menos, tres diputados y aprobarse por la mayoría simple del Pleno.

Se entregará copia de los dictámenes legislativos a los diputados, a más tardar, al iniciar la sesión en que reciban la primera lectura, o bien, se harán de su conocimiento a través del Sistema de Información Parlamentaria (artículos 185 y 200).

2. El debate o discusión son los argumentos que expresan los diputados en el desarrollo de la sesión, respecto a los asuntos de los que conozca el Congreso.

Todo dictamen que conste de más de un artículo se someterá a debate en lo general y, aprobado en ese sentido, se hará en lo particular, en caso de que hubiera reservas; de no existir éstas, se discutirá y votará tanto en lo general como en lo particular en un solo acto.

Los dictámenes que consten de un solo artículo se someterán a debate en un solo acto, tanto en lo general como en lo particular.

No se discutirá y votará en lo particular en una sola sesión una ley que se componga de más de cien artículos (artículo 186).

3. El debate de los dictámenes presentados al Pleno iniciará en la sesión siguiente a aquella en que hayan recibido lectura. El debate de los dictámenes de reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Federal y a la Constitución Local se efectuará en la sesión inmediata posterior a aquella en que hayan recibido segunda lectura (artículo 187).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

4. En el debate de dictámenes en lo general, se expondrán y deliberarán razones, alegatos y argumentos a favor, en contra o en abstención del dictamen en su conjunto, conforme al siguiente procedimiento: declaración de apertura del debate en lo general; formulación del registro de oradores a favor, en contra o en abstención; exposición y deliberación de razones, alegatos y argumentos; y declaratoria del cierre del debate en lo general (artículo 188).

5. El debate en lo particular de las reservas al dictamen se efectuará de conformidad con el siguiente procedimiento general: declaratoria de apertura del debate en lo particular; formulación del registro de oradores y de reservas en lo particular; exposición y deliberación de razones, alegatos o razonamientos a favor, en contra o en abstención de las reservas particulares registradas; votación de las reservas particulares registradas; y declaratoria del cierre del debate en lo particular (artículo 189).

6. En el debate de dictámenes, el Presidente de la Mesa Directiva concederá o negará el uso de la palabra a los diputados. Ningún diputado podrá hacer uso de la palabra si el Presidente no se la ha concedido (artículo 190).

7. El orden de las intervenciones en el debate se efectuará en el orden en que se hayan inscrito los diputados en el registro de oradores. El número de intervenciones por diputado en el debate se regulará por las siguientes reglas generales: los diputados inscritos en el registro de oradores sólo podrán intervenir hasta en dos ocasiones, salvo acuerdo en contrario; los integrantes de la o las Comisiones dictaminadoras y, en su caso, los diputados autores de la iniciativa que se discuta, podrán intervenir más de dos veces aún sin haberse

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

inscritos; y durante las discusiones, cualquier diputado podrá solicitar que las Comisiones dictaminadoras aclaren o expliquen algún punto o que se dé lectura a alguno de los documentos que integran el expediente, en cuyo caso el Presidente podrá ordenar, si lo considera conveniente, que se atienda la solicitud, después de lo cual continuará el debate (artículo 197).

8. Los dictámenes considerados para su discusión en el orden del día de una sesión que se haya iniciado, solamente podrán regresar a Comisiones cuando lo soliciten por escrito al Presidente, cuando menos, tres diputados y así lo apruebe el Pleno. Si el Congreso aprueba que un dictamen vuelva con modificaciones a la Comisión, éste deberá presentarse nuevamente dentro de las tres sesiones siguientes. Ningún dictamen cuya discusión haya iniciado podrá regresarse a la Comisión dictaminadora respectiva (artículo 201).

9. Formulado el registro de oradores, el Presidente concederá el uso de la palabra a los diputados inscritos, alternando uno por uno en orden de prelación y en forma sucesiva, de acuerdo al siguiente procedimiento: primero intervendrá un diputado que participe en contra; después lo hará un diputado que intervenga a favor; luego participará un diputado que lo haga para razonar su abstención; y así en forma sucesiva hasta agotar el registro de oradores (artículo 204).

10. Cuando se proponga la reforma, adición o supresión de algún elemento del dictamen sujeto a debate, serán escuchados los motivos y fundamentos de su autor o de la Comisión dictaminadora y se votará sobre su admisión. Aprobadas por el Pleno, formarán parte del decreto; de lo contrario, se tendrán por desechadas (artículo 206).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

11. Cuando el Presidente lo considere conveniente, preguntará al Pleno, el cual, por votación mayoritaria, determinará si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso, se procederá inmediatamente a la votación; en el segundo, continuará la discusión, pero bastará que hable un diputado a favor y otro en contra para que se pueda repetir la pregunta.

Declarado suficientemente debatido el asunto o agotado el registro de oradores, se hará la declaratoria de clausura y enseguida se someterá a votación en lo general o en lo particular, según corresponda (artículo 209).

f) **Respecto de las votaciones**

1. Se entenderán por requisitos de votación los siguientes: mayoría relativa, que es la votación mayoritaria expresada cuando existan tres o más opciones, aun cuando ésta no rebase la mitad más uno de los integrantes del Congreso; mayoría absoluta, que son los votos correspondientes a la mayoría de los diputados integrantes del Congreso; y mayoría calificada, que es la suma de los votos de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso (artículo 215).

2. Los tipos de votación mediante los cuales los diputados emitirán su voto podrán ser nominales, económicas o por cédula. Las dos primeras se podrán realizar en forma electrónica. Antes de iniciarse cualquier votación, la Presidencia de la Mesa Directiva comunicará por cuál tipo de votación se sufragará (artículo 216).

3. Las votaciones serán nominales cuando se vote sobre algún dictamen sujeto a debate; cuando se requiera en alguna

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

votación la mayoría calificada del Congreso; y cuando así lo pidan, al menos, tres diputados y se acuerde por el Pleno.

Se votarán en forma económica las resoluciones del Congreso que no tengan el carácter de ley, decreto o acuerdo.

Las votaciones por cédulas tendrán lugar cuando se trate de elegir personas, aun cuando el requisito de votación sea de mayoría calificada (artículo 217).

Ahora bien, el procedimiento de reforma a la Constitución Política del Estado de Durango, que derivó en la expedición del Decreto Número 540 impugnado, se llevó a cabo de la siguiente forma:

1. El veinticinco de julio de dos mil trece, el Oficial Mayor remitió al Director de Proceso Legislativo la iniciativa con proyecto de decreto relativa a la reforma integral a la Constitución Política del Estado, presentada por el Gobernador, el Secretario General de Gobierno, el Presidente de la Comisión Permanente del Congreso y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, para efectos del trámite correspondiente (fojas trescientos cinco a trescientos noventa del cuaderno de pruebas).

En la lista de correspondencia oficial recibida para dar cuenta en la sesión ordinaria de la Comisión Permanente de treinta de julio de dos mil trece, se acordó reservar la iniciativa referida para el siguiente período ordinario o extraordinario de sesiones (fojas trescientos noventa y uno a trescientos noventa y cinco del cuaderno de pruebas).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

2. El veintinueve de julio de dos mil trece, el Oficial Mayor remitió al Director de Proceso Legislativo la iniciativa con proyecto de decreto relativa a la reforma al artículo 25 de la Constitución Política del Estado, presentada por diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, para efectos del trámite correspondiente (fojas cuatrocientos diez a cuatrocientos treinta y seis del cuaderno de pruebas).

En la lista de correspondencia oficial recibida para dar cuenta en la sesión ordinaria de la Comisión Permanente de treinta de julio de dos mil trece, se acordó reservar la iniciativa referida para el siguiente período ordinario o extraordinario de sesiones (fojas cuatrocientos treinta y siete a cuatrocientos cuarenta y cinco del cuaderno de pruebas).

3. El veintinueve de julio de dos mil trece, el Oficial Mayor remitió al Director de Proceso Legislativo la iniciativa con proyecto de decreto relativa a la adición del artículo 3 de la Constitución Política del Estado, presentada por diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, para efectos del trámite correspondiente (fojas cuatrocientos cincuenta y cinco a cuatrocientos sesenta del cuaderno de pruebas).

En la lista de correspondencia oficial recibida para dar cuenta en la sesión ordinaria de la Comisión Permanente de treinta de julio de dos mil trece, se acordó reservar la iniciativa referida para el siguiente período ordinario o extraordinario de sesiones (fojas cuatrocientos sesenta y uno a cuatrocientos sesenta y cinco del cuaderno de pruebas).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

4. El veintinueve de julio de dos mil trece, el Oficial Mayor remitió al Director de Proceso Legislativo la iniciativa con proyecto de decreto relativa a la reforma al artículo 66 de la Constitución Política del Estado, presentada por diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, para efectos del trámite correspondiente (fojas cuatrocientos setenta y nueve a cuatrocientos ochenta y cuatro del cuaderno de pruebas).

En la lista de correspondencia oficial recibida para dar cuenta en la sesión ordinaria de la Comisión Permanente de treinta de julio de dos mil trece, se acordó reservar la iniciativa referida para el siguiente período ordinario o extraordinario de sesiones (fojas cuatrocientos ochenta y cinco a cuatrocientos noventa y tres del cuaderno de pruebas).

5. El veintinueve de julio de dos mil trece, el Oficial Mayor remitió al Director de Proceso Legislativo la iniciativa con proyecto de decreto relativa a la reforma a los artículos 48 y 59 de la Constitución Política del Estado, presentada por diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, para efectos del trámite correspondiente (fojas quinientos tres a quinientos trece del cuaderno de pruebas).

En la lista de correspondencia oficial recibida para dar cuenta en la sesión ordinaria de la Comisión Permanente de treinta de julio de dos mil trece, se acordó reservar la iniciativa referida para el siguiente período ordinario o extraordinario de sesiones (fojas quinientos catorce a quinientos dieciocho del cuaderno de pruebas).

6. El veintinueve de julio de dos mil trece, el Oficial Mayor remitió al Director de Proceso Legislativo la iniciativa con proyecto de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

decreto relativa a la reforma y adición de los artículos 25 y 31 de la Constitución Política del Estado, presentada por diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, para efectos del trámite correspondiente (fojas quinientos treinta y uno a quinientos setenta y dos del cuaderno de pruebas).

En la lista de correspondencia oficial recibida para dar cuenta en la sesión ordinaria de la Comisión Permanente de treinta de julio de dos mil trece, se acordó reservar la iniciativa referida para el siguiente período ordinario o extraordinario de sesiones (fojas quinientos setenta y tres a quinientos setenta y siete del cuaderno de pruebas).

7. El veintinueve de julio de dos mil trece, el Oficial Mayor remitió al Director de Proceso Legislativo la iniciativa con proyecto de decreto relativa a la reforma a los artículos 17, 25, 33, 55, 59 y 106 de la Constitución Política del Estado, presentada por un diputado integrante del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, para efectos del trámite correspondiente (fojas quinientos noventa y dos a seiscientos del cuaderno de pruebas).

En la lista de correspondencia oficial recibida para dar cuenta en la sesión ordinaria de la Comisión Permanente de treinta de julio de dos mil trece, se acordó reservar la iniciativa referida para el siguiente período ordinario o extraordinario de sesiones (fojas seiscientos uno a seiscientos cinco del cuaderno de pruebas).

8. El veintinueve de julio de dos mil trece, el Oficial Mayor remitió al Director de Proceso Legislativo la iniciativa con proyecto de decreto relativa a la reforma y adición del artículo 130 de la Constitución Política del Estado, presentada por un diputado integrante del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, para

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

efectos del trámite correspondiente (fojas seiscientos diecinueve a seiscientos veintitrés del cuaderno de pruebas).

En la lista de correspondencia oficial recibida para dar cuenta en la sesión ordinaria de la Comisión Permanente de treinta de julio de dos mil trece, se acordó reservar la iniciativa referida para el siguiente período ordinario o extraordinario de sesiones (fojas seiscientos veinticuatro a seiscientos veintiocho del cuaderno de pruebas).

9. El veintinueve de julio de dos mil trece, el Oficial Mayor remitió al Director de Proceso Legislativo la iniciativa con proyecto de decreto relativa a la reforma y adición del artículo 70 de la Constitución Política del Estado, presentada por un diputado integrante del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, para efectos del trámite correspondiente (fojas seiscientos cuarenta y dos a seiscientos cuarenta y seis del cuaderno de pruebas).

En la lista de correspondencia oficial recibida para dar cuenta en la sesión ordinaria de la Comisión Permanente de treinta de julio de dos mil trece, se acordó reservar la iniciativa referida para el siguiente período ordinario o extraordinario de sesiones (fojas seiscientos cuarenta y siete a seiscientos cincuenta y uno del cuaderno de pruebas).

10. El veintinueve de julio de dos mil trece, el Oficial Mayor remitió al Director de Proceso Legislativo la iniciativa con proyecto de decreto relativa a la adición del artículo 50 de la Constitución Política del Estado, presentada por un diputado integrante del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, para efectos del trámite correspondiente (fojas seiscientos sesenta y cinco a seiscientos setenta del cuaderno de pruebas).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

En la lista de correspondencia oficial recibida para dar cuenta en la sesión ordinaria de la Comisión Permanente de treinta de julio de dos mil trece, se acordó reservar la iniciativa referida para el siguiente período ordinario o extraordinario de sesiones (fojas seiscientos setenta y uno a seiscientos setenta y cinco del cuaderno de pruebas).

11. El veintinueve de julio de dos mil trece, el Oficial Mayor remitió al Director de Proceso Legislativo la iniciativa con proyecto de decreto relativa a la reforma y adición del artículo 48 de la Constitución Política del Estado, presentada por un diputado integrante del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, para efectos del trámite correspondiente (fojas seiscientos ochenta y ocho a seiscientos noventa y cuatro del cuaderno de pruebas).

En la lista de correspondencia oficial recibida para dar cuenta en la sesión ordinaria de la Comisión Permanente de treinta de julio de dos mil trece, se acordó reservar la iniciativa referida para el siguiente período ordinario o extraordinario de sesiones (fojas seiscientos noventa y cinco a seiscientos noventa y nueve del cuaderno de pruebas).

12. En el orden del día de la sesión de treinta y uno de julio de dos mil trece, fueron listadas la declaratoria de apertura del segundo período extraordinario de sesiones del segundo período de receso del tercer año de ejercicio constitucional de la Legislatura, así como las iniciativas referidas en los puntos 1 a 11, para efectos del trámite correspondiente (fojas trescientos noventa y seis a trescientos noventa y nueve del cuaderno de pruebas).

13. El treinta y uno de julio de dos mil trece, se llevó a cabo la sesión de apertura del segundo período extraordinario de sesiones del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

segundo período de receso del tercer año de ejercicio constitucional de la Legislatura, en la que se ordenó la expedición de la Minuta de Decreto Número 534; el envío de una copia de ésta al Titular del Poder Ejecutivo, para los efectos de su promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado; y la comunicación de la apertura a los Poderes Ejecutivo y Judicial Estatales, a las Cámaras del Congreso de la Unión, a las Legislaturas de las demás entidades federativas, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a los Ayuntamientos de la propia entidad.

En dicha sesión, se dio cuenta con las iniciativas referidas en los puntos 1 a 11 y su inserción previa en la Gaceta Parlamentaria; se preguntó a sus autores si deseaban ampliar los fundamentos de las mismas, sin registrarse intervenciones; y se turnaron a la Comisión de Estudios Constitucionales (fojas noventa y seis a trescientos tres del cuaderno de pruebas).

14. Mediante oficios recibidos el primero de agosto de dos mil trece, el Oficial Mayor remitió a los integrantes de la Comisión de Estudios Constitucionales las iniciativas referidas en los puntos 1 a 11 (fojas cuatrocientos a cuatrocientos cinco; cuatrocientos cuarenta y seis a cuatrocientos cincuenta y uno; cuatrocientos setenta a cuatrocientos setenta y cinco; cuatrocientos noventa y cuatro a cuatrocientos noventa y nueve; quinientos veintitrés a quinientos veintiocho; quinientos ochenta y dos a quinientos ochenta y ocho; seiscientos diez a seiscientos quince; seiscientos treinta y tres a seiscientos treinta y ocho; seiscientos cincuenta y seis a seiscientos sesenta y uno; seiscientos ochenta a seiscientos ochenta y cuatro; y setecientos cuatro a setecientos nueve; del cuaderno de pruebas).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

15. El primero de agosto de dos mil trece, se publicaron en el Periódico “El Tiempo de Durango” las iniciativas referidas en los puntos 1 a 11.

16. Por oficios recibidos en la Oficialía Mayor del Congreso los días seis y siete de agosto de dos mil trece, el Gobernador y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia emitieron su opinión en relación con la iniciativa referida en el punto 1 (fojas cuatrocientos seis a cuatrocientos ocho del cuaderno de pruebas).

Por oficios recibidos en la Oficialía Mayor del Congreso los días seis y catorce de agosto de dos mil trece, el Gobernador y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia emitieron su opinión en relación con la iniciativa referida en el punto 2 (fojas cuatrocientos cincuenta y dos y cuatrocientos cincuenta y tres del cuaderno de pruebas).

Por oficios recibidos en la Oficialía Mayor del Congreso los días seis y catorce de agosto de dos mil trece, el Gobernador y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia emitieron su opinión en relación con la iniciativa referida en el punto 3 (fojas cuatrocientos setenta y seis y cuatrocientos setenta y siete del cuaderno de pruebas).

Por oficios recibidos en la Oficialía Mayor del Congreso los días seis y catorce de agosto de dos mil trece, el Gobernador y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia emitieron su opinión en relación con la iniciativa referida en el punto 4 (fojas quinientos y quinientos uno del cuaderno de pruebas).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

Por oficios recibidos en la Oficialía Mayor del Congreso los días ocho y catorce de agosto de dos mil trece, el Gobernador y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia emitieron su opinión en relación con la iniciativa referida en el punto 5 (fojas quinientos veintinueve y quinientos treinta del cuaderno de pruebas).

Por oficios recibidos en la Oficialía Mayor del Congreso los días seis y catorce de agosto de dos mil trece, el Gobernador y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia emitieron su opinión en relación con la iniciativa referida en el punto 6 (fojas quinientos ochenta y nueve y quinientos noventa del cuaderno de pruebas).

Por oficios recibidos en la Oficialía Mayor del Congreso los días seis y catorce de agosto de dos mil trece, el Gobernador y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia emitieron su opinión en relación con la iniciativa referida en el punto 7 (fojas seiscientos dieciséis y seiscientos diecisiete del cuaderno de pruebas).

Por oficios recibidos en la Oficialía Mayor del Congreso los días seis y catorce de agosto de dos mil trece, el Gobernador y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia emitieron su opinión en relación con la iniciativa referida en el punto 8 (fojas seiscientos treinta y nueve y seiscientos cuarenta del cuaderno de pruebas).

Por oficios recibidos en la Oficialía Mayor del Congreso los días seis y catorce de agosto de dos mil trece, el Gobernador y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia emitieron su opinión en relación con la iniciativa referida en el punto 9 (fojas seiscientos sesenta y dos y seiscientos sesenta y tres del cuaderno de pruebas).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

Por oficios recibidos en la Oficialía Mayor del Congreso los días seis y catorce de agosto de dos mil trece, el Gobernador y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia emitieron su opinión en relación con la iniciativa referida en el punto 10 (fojas seiscientos ochenta y cinco y seiscientos ochenta y seis del cuaderno de pruebas).

Por oficios recibidos en la Oficialía Mayor del Congreso los días ocho y catorce de agosto de dos mil trece, el Gobernador y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia emitieron su opinión en relación con la iniciativa referida en el punto 11 (fojas setecientos diez y setecientos once del cuaderno de pruebas).

17. En sesión de la Comisión Permanente, celebrada el siete de agosto de dos mil trece, se acordó convocar a un tercer período extraordinario de sesiones dentro del segundo período de receso del tercer año de ejercicio constitucional de la Legislatura, a iniciarse el diez de agosto siguiente, con objeto de llevar a cabo la lectura, discusión y aprobación, entre otros, del dictamen presentado por la Comisión de Estudios Constitucionales respecto de las iniciativas referidas en los puntos 1 a 11.

El Presidente de la Comisión Permanente instruyó al Oficial Mayor hacerlo del conocimiento de los diputados integrantes del Congreso a través de los citatorios correspondiente y ordenó la expedición de la Minuta de Decreto Número 537 y el envío de una copia de ésta al Titular del Poder Ejecutivo, para los efectos de su promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado (fojas siete a veinte del cuaderno de pruebas).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

Dicho Decreto se publicó en la Edición Número 68 del Periódico Oficial, de veinticinco de agosto de dos mil trece (fojas veintiuno a noventa y cuatro del cuaderno de pruebas).

18. La Comisión de Estudios Constitucionales llevó a cabo reuniones de trabajo los días dos, cinco, seis, siete, ocho, nueve, diez, once, doce, trece y catorce de agosto de dos mil trece, a efecto de debatir sobre las iniciativas referidas en los puntos 1 a 11 (fojas setecientos quince a mil seiscientos ochenta y seis del cuaderno de pruebas).

En la reunión de trabajo celebrada el dos de agosto de dos mil trece, el Presidente de la Comisión sometió a consideración de los demás miembros que el análisis de las once iniciativas iniciara con su lectura, abordando en paralelo los temas contenidos en las mismas; que intervinieran primero los integrantes de la Comisión, después los diputados invitados y finalmente los asesores en la materia; y que se declararan en sesión permanente.

En la reunión de trabajo celebrada el catorce de agosto de dos mil trece, después de verificar el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el artículo 130 de la Constitución Local, los miembros de la Comisión debatieron sobre el proyecto de dictamen que, habiendo sido objeto de modificaciones, fue aprobado, en lo general y en lo particular, por mayoría de cuatro votos contra uno.

19. El dictamen de la Comisión fue remitido al Director de Proceso Legislativo (fojas mil seiscientos ochenta y ocho a mil ochocientos sesenta y ocho del cuaderno de pruebas).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

En sesiones del Pleno del Congreso celebradas el catorce de agosto, a las veintiún horas y el quince de agosto, a las doce horas, se dio primera y segunda lectura, respectivamente, al referido dictamen (fojas mil ochocientos setenta a dos mil ciento veintiuno del cuaderno de pruebas).

20. En sesión del Pleno del Congreso celebrada el quince de agosto de dos mil trece, a las dieciocho horas con treinta minutos (fojas dos mil ciento veintitrés a dos mil doscientos treinta y ocho del cuaderno de pruebas), se declaró abierto el debate del dictamen en lo general, así como el registro de oradores a favor, en contra o en abstención.

Durante la sesión, se concedió el uso de la palabra a cada uno de los diputados registrados en la lista, dando oportunidad a que intervinieran en una segunda ocasión y autorizando a miembros de la Comisión no registrados en la lista para que participaran en el debate.

Posteriormente, el Presidente declaró cerrado el debate en lo general y lo sometió a votación, aprobándose por veintitrés votos a favor y seis en contra.

Habiéndose reanudado la sesión, después de declarado un receso, se declaró abierto el debate en lo particular respecto de los primeros cien artículos del dictamen, así como el registro de oradores a favor, en contra o en abstención.

Se reservaron la denominación de la Constitución y cuarenta y dos artículos: 1, 3, 5, 9, 13, 16, 19, 21 (tres reservas), 24, 25, 26, 29, 30, 31, 32, 35, 41, 48 (dos reservas), 54, 58, 59, 60, 61, 62 (dos reservas), 63 (tres reservas), 64, 65 (dos reservas), 66 (tres reservas),

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

68 (cuatro reservas), 69, 73, 78 (dos reservas), 79, 82 (dos reservas), 83, 84, 85, 86, 91, 93, 95, 98 (tres reservas) y 100.

Se aprobaron, por veintitrés votos a favor y seis abstenciones, la reserva a la denominación de la Constitución y, por veinticinco votos a favor y cuatro abstenciones, la reserva al artículo 1. Se desechó, por veintiséis votos en contra y tres a favor, la reserva al artículo 3.

21. La sesión continuó el dieciséis de agosto de dos mil trece, a las once horas (fojas dos mil doscientos treinta y ocho a dos mil trescientos dieciséis del cuaderno de pruebas).

Se aprobaron, por veintiún votos a favor, uno en contra y seis abstenciones, la reserva al artículo 5 y, por veinticuatro votos a favor y cinco abstenciones, la reserva al artículo 9. Se desechó, por diecinueve votos en contra y siete a favor, la reserva al artículo 13.

Se declaró un receso y se reanudó la sesión, a las veinte horas con cuarenta minutos.

Habiendo iniciado la discusión de la reserva al artículo 16, los cinco diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y el diputado integrante del grupo parlamentario del Partido del Trabajo decidieron retirarse de la sesión (fojas dos mil doscientos ochenta y tres a dos mil doscientos ochenta y cinco del cuaderno de pruebas).

De cualquier modo, se sometió a votación la reserva al citado artículo 16 y se desechó por veintiún votos en contra y uno a favor.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

Al no encontrarse presentes la diputada que formuló la reserva al artículo 19 y el diputado que formuló la primera reserva al artículo 21, se continuó con la discusión de la segunda y tercera reservas a este último, aprobándose ambas por veintidós votos a favor.

Al no encontrarse presentes los diputados que formularon las reservas a los artículos 24, 25, 26, 29, 30, 31, 32, 35 y 41 y la diputada que formuló la primera reserva al artículo 48, se continuó con la discusión de la segunda reserva a este último, aprobándose por veinte votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.

Se sometió a votación la reserva modificada al artículo 54 y se aprobó por veintidós votos a favor.

22. La sesión continuó el diecisiete de agosto de dos mil trece, a las diez horas (fojas dos mil trescientos dieciséis a dos mil cuatrocientos veintinueve del cuaderno de pruebas).

Se aprobaron, por veintitrés votos a favor, la reserva al artículo 58 y, por veintidós votos a favor, la reserva al artículo 61. Se desecharon, por veintiún votos en contra y dos a favor, la reserva al artículo 59 y, por veintidós votos en contra y uno a favor, la reserva al artículo 60.

Al no encontrarse presente la diputada que formuló la primera reserva al artículo 62 y dejarse sin efectos la segunda reserva a este artículo, se continuó con la discusión de las reservas al artículo 63. Al no encontrarse presentes los diputados que formularon la primera y la segunda reservas a este artículo, se continuó con la discusión de la tercera reserva, desechándose por veintidós votos en contra y un voto a favor.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

Se sometió a votación la reserva al artículo 64 y se aprobó por veintitrés votos a favor.

Al no encontrarse presente el diputado que formuló la primera reserva al artículo 65, se continuó con la discusión de la segunda reserva a este artículo, desechándose por veintidós votos en contra y uno a favor.

Al no encontrarse presentes los diputados que formularon la primera y segunda reservas al artículo 66, se continuó con la discusión de la tercera reserva a este artículo, desechándose por veintidós votos en contra.

Al no encontrarse presentes los diputados que formularon la primera, segunda y tercera reservas al artículo 68, se continuó con la discusión de la cuarta reserva a este artículo, aprobándose por veintidós votos a favor.

Al no encontrarse presentes los diputados que formularon las reservas a los artículos 69, 73, 78, 79, 82, 83, 84, 85, 86, 91, 93, 95, 98 y 100, se suspendió la sesión.

23. En sesión del Pleno del Congreso celebrada el dieciocho de agosto de dos mil trece, a las veinte horas (fojas dos mil cuatrocientos treinta y uno a dos mil quinientos cincuenta y tres del cuaderno de pruebas), se declaró abierto el debate en lo particular respecto de los artículos restantes del dictamen, así como el registro de oradores a favor, en contra o en abstención.

Se reservaron, en principio, cuarenta y siete artículos: 101, 102, 103, 104, 105, 106, 108 (dos reservas), 109 (tres reservas), 110, 111,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

112, 113 (dos reservas), 114, 115, 117 (dos reservas), 118, 119, 120, 122, 123 (dos reservas), 124, 125 (dos reservas), 126, 127, 128, 130, 131, 135, 136, 137, 138, 139, 142, 143 (dos reservas), 145 (dos reservas), 146, 147, 150, 151, 153, 164, 173, 174, 176 y 181, así como los transitorios tercero, séptimo y octavo.

Se aprobaron, por veintidós votos a favor, la reserva al artículo 101 y, por veintiún votos a favor y uno en contra, la reserva al artículo 106 y la segunda reserva al artículo 109. Se desecharon, por veintiún votos en contra y uno a favor, las reservas a los artículos 102, 103, 104, 105 y 108 y la primer reserva al artículo 109. Se dejó sin efectos la tercera reserva al artículo 109.

Se aprobó, por veintidós votos a favor, la reserva al artículo 110. Se desecharon, por veintiún votos en contra y uno a favor, las reservas a los artículos 111 y 112, la primera reserva al artículo 113, la primera reserva al artículo 115, la primera reserva al artículo 117 y las reservas a los artículos 118, 119, 122, 124, 125 y 130; y, por veinte votos en contra y uno a favor, la reserva al artículo 126. Se dejaron sin efectos la segunda reserva al artículo 113, la reserva al artículo 114, la segunda reserva al artículo 115, la segunda reserva al artículo 117 y las reservas a los artículos 120, 123, 127 y 128.

24. La sesión continuó el diecinueve de agosto de dos mil trece, a las diez horas con treinta minutos (fojas dos mil quinientos cincuenta y tres a dos mil seiscientos cincuenta y dos del cuaderno de pruebas).

Se aprobaron, por veinte votos a favor, la reserva al artículo 137 y, por veintidós votos a favor y uno en contra, la reserva al artículo 138. Se desecharon, por veintidós votos en contra y dos a favor, la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

reserva al artículo 131; por veintiún votos en contra y uno a favor, la primera reserva al artículo 135, la reserva al artículo 139, la primera reserva al artículo 145 y la reserva al artículo 164; por veinte votos en contra y dos a favor, la segunda reserva al artículo 135, la reserva al artículo 143 y la segunda reserva al artículo 145; por veintiún votos en contra y dos a favor, las reservas a los artículos 136, 146, 147 y 151; y, por veintidós votos en contra y uno a favor, las reservas a los artículos 150, 173, 174, 181 y transitorio octavo. Se dejaron sin efectos las reservas a los artículos 142, 153, 176 y transitorios tercero y séptimo.

Se sometieron a votación los artículos que no se reservaron en lo particular, incluyendo los transitorios, aprobándose por veintidós votos a favor y una abstención.

De esta forma, se tuvo por aprobado el dictamen tanto en lo general como en lo particular, se ordenó la expedición de la Minuta con Proyecto de Decreto Número 540 y se instruyó al Oficial Mayor hacer del conocimiento de los treinta y nueve Ayuntamientos el contenido del referido decreto por medio de correo electrónico y/o fax, a efecto de que éstos remitieran por escrito su opinión al respecto.

25. La Minuta con Proyecto de Decreto a que se ha hecho mención fue aprobada por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado, como se demuestra a continuación:

Municipio	Votación
Canatlán	A favor (fojas dos mil setecientos veintidós a dos mil setecientos veintiocho del cuaderno de pruebas)

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

Canelas	Omiso
Coneto de Comonfort	A favor (fojas dos mil setecientos veintinueve a dos mil setecientos treinta y tres del cuaderno de pruebas)
Cuencamé	A favor (fojas dos mil setecientos treinta y cuatro a dos mil setecientos treinta y siete del cuaderno de pruebas)
Durango	A favor (fojas dos mil setecientos treinta y ocho a dos mil ochocientos cincuenta y siete del cuaderno de pruebas)
El Oro	A favor (fojas dos mil seiscientos cincuenta y cuatro a dos mil seiscientos cincuenta y nueve del cuaderno de pruebas)
Gómez Palacio	A favor (fojas dos mil seiscientos sesenta a dos mil seiscientos sesenta y dos del cuaderno de pruebas)
Guadalupe Victoria	A favor (fojas dos mil seiscientos sesenta y tres a dos mil seiscientos sesenta y siete del cuaderno de pruebas)
Guanaceví	A favor (fojas dos mil seiscientos sesenta y ocho a dos mil seiscientos setenta y cuatro del cuaderno de pruebas)
Hidalgo	A favor (fojas dos mil seiscientos setenta y cinco a dos mil seiscientos setenta y ocho del cuaderno de pruebas)
Indé	A favor (fojas dos mil seiscientos setenta y nueve a dos mil seiscientos ochenta y cuatro del cuaderno de pruebas)
Lerdo	A favor (fojas dos mil seiscientos ochenta y cinco a dos mil seiscientos noventa y uno del cuaderno de pruebas)

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

Mapimí	A favor (fojas dos mil seiscientos noventa y dos a dos mil seiscientos noventa y cinco del cuaderno de pruebas)
Mezquital	A favor (fojas dos mil seiscientos noventa y seis a dos mil setecientos uno del cuaderno de pruebas)
Nazas	A favor (fojas dos mil setecientos dos a dos mil setecientos seis del cuaderno de pruebas)
Nombre de Dios	A favor (fojas dos mil setecientos siete a dos mil setecientos nueve del cuaderno de pruebas)
Nuevo Ideal	A favor (fojas dos mil setecientos diez a dos mil setecientos catorce del cuaderno de pruebas)
Ocampo	A favor (fojas dos mil setecientos quince a dos mil setecientos veintiuno del cuaderno de pruebas)
Otáez	Omiso
Pánuco de Coronado	A favor (fojas dos mil ochocientos cincuenta y ocho a dos mil ochocientos sesenta y cuatro del cuaderno de pruebas)
Peñón Blanco	A favor (fojas dos mil ochocientos sesenta y cinco a dos mil ochocientos sesenta y nueve del cuaderno de pruebas)
Poanas	A favor (fojas dos mil ochocientos setenta a dos mil ochocientos setenta y seis del cuaderno de pruebas)
Pueblo Nuevo	A favor (fojas dos mil ochocientos setenta y siete a dos mil ochocientos ochenta del cuaderno de pruebas)
Rodeo	Omiso
San Bernardo	A favor (fojas dos mil ochocientos ochenta y uno a

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

	dos mil ochocientos ochenta y cuatro del cuaderno de pruebas)
San Dimas	A favor (fojas dos mil ochocientos ochenta y cinco a dos mil ochocientos ochenta y nueve del cuaderno de pruebas)
San Juan de Guadalupe	A favor (fojas dos mil ochocientos noventa y cuatro a dos mil ochocientos noventa y ocho del cuaderno de pruebas)
San Juan del Río	A favor (fojas dos mil ochocientos noventa a dos mil ochocientos noventa y tres del cuaderno de pruebas)
San Luis del Cordero	A favor (fojas dos mil ochocientos noventa y nueve a dos mil novecientos dos del cuaderno de pruebas)
San Pedro del Gallo	A favor (fojas dos mil novecientos tres a dos mil novecientos seis del cuaderno de pruebas)
Santa Clara	A favor (fojas dos mil novecientos siete a dos mil novecientos doce del cuaderno de pruebas)
Simón Bolívar	A favor (fojas dos mil novecientos quince a dos mil novecientos diecinueve del cuaderno de pruebas)
Súchil	A favor (fojas dos mil novecientos veinte a dos mil novecientos veinticinco del cuaderno de pruebas)
Tamazula	A favor (fojas dos mil novecientos veintiséis a dos mil novecientos treinta y uno del cuaderno de pruebas)
Tepehuanes	A favor (fojas dos mil novecientos treinta y dos a dos mil novecientos treinta y seis del cuaderno de pruebas)
Tlahualilo	A favor (fojas dos mil novecientos treinta y siete a

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

	dos mil novecientos cuarenta y uno del cuaderno de pruebas)
Topia	A favor (fojas dos mil novecientos cuarenta y dos a dos mil novecientos cuarenta y cuatro del cuaderno de pruebas)
Vicente Guerrero	A favor (fojas dos mil novecientos cuarenta y cinco a dos mil novecientos cuarenta y ocho del cuaderno de pruebas)
Total	35 (treinta y cinco) votos a favor, 0 (cero) en contra

26. En sesión de la Comisión Permanente, celebrada el veintisiete de agosto de dos mil trece, se dio cuenta con los oficios enviados por los Municipios del Estado y se hizo la declaratoria respectiva.¹ El decreto aprobado fue remitido al Titular del Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado (fojas tres mil ciento veintinueve a tres mil ciento cuarenta y cuatro del cuaderno de pruebas).

27. El Decreto Número 540, impugnado, fue publicado en la Edición Número 69 del Periódico Oficial, de veintinueve de agosto de dos mil trece (fojas tres mil ciento cuarenta y seis a tres mil doscientos quince del cuaderno de pruebas).

De la anterior relación de antecedentes legislativos, se advierte que, contrario a lo manifestado por el Partido Acción Nacional, se cumplieron las formalidades del procedimiento de reforma a la Constitución Política del Estado, establecidas tanto en la propia Constitución como en la Ley Orgánica del Congreso Local.

¹ El Municipio de Santiago Papasquiaro también emitió su voto a favor de la Minuta con Proyecto de Decreto que le fue enviada; sin embargo, el oficio respectivo no se tomó en cuenta para efectos de la declaratoria, al haberse recibido el veintiocho de agosto de dos mil trece.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

Específicamente, respecto de las violaciones procesales que aduce el accionante, debe señalarse lo siguiente:

1. Por lo que se refiere a la supuesta publicación indebida de las iniciativas, al no haberse ordenado por la Comisión de Estudios Constitucionales del Congreso -a la que fueron turnadas-, ni haberse hecho en un periódico de circulación en todo el Estado:

Conforme al artículo 130, fracción I, de la Constitución Estatal, anterior a la reforma, las iniciativas que propongan modificaciones constitucionales, una vez presentadas y admitidas, serán turnadas a la Comisión Legislativa que corresponda y se difundirán para hacerlas del conocimiento de la ciudadanía.

En el caso, las once iniciativas de reforma constitucional fueron turnadas a la Comisión de Estudios Constitucionales, encargada de analizar los asuntos que se refieren a reformas y adiciones a dicha Constitución.

Entre las atribuciones que la Ley Orgánica del Congreso Local otorga a dicha Comisión en particular (artículo 120) y a las Comisiones Legislativas en general (artículos 93 a 117), no se encuentra la de mandar publicar las iniciativas que les sean turnadas para su estudio y requieran esta formalidad.

De este modo, contrario a lo alegado por el promovente, ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica del Congreso del Estado, se prevé que la Comisión Legislativa a la que se turna una iniciativa de reforma constitucional (Estudios Constitucionales) la difunda para hacerla del conocimiento de la ciudadanía.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

Y, de acuerdo con el informe rendido por el Poder Legislativo, esta difusión se encarga a la Oficialía Mayor, por ser el órgano que ejerce funciones administrativas dentro del Congreso².

Por otro lado, las once iniciativas de reforma y adición a la Constitución Política del Estado fueron publicadas tanto en la Gaceta Parlamentaria de treinta y uno de julio de dos mil trece³ como en el Periódico “El Tiempo de Durango” de primero de agosto siguiente.

Al respecto, ni la Constitución ni la Ley Orgánica del Congreso del Estado ordenan que la difusión de las iniciativas que propongan modificaciones constitucionales se haga en un medio en particular -por ejemplo, en el Periódico Oficial del Gobierno Local-, sino simplemente que se hagan del conocimiento de la ciudadanía.

De esta forma, se estima que, con la publicación de las iniciativas en el órgano informativo oficial del Congreso y en uno de los

² **ARTÍCULO 156.** Las funciones administrativas del Poder Legislativo se ejercerán por conducto de la Oficialía Mayor.

La Oficialía Mayor es el órgano administrativo del Congreso dependiente de la Gran Comisión, que tiene a su cargo la optimización de los recursos financieros, humanos y materiales del mismo.

Para el ejercicio de las funciones que esta Ley le atribuye a la Oficialía Mayor, se integrará, además de su titular, por las siguientes unidades administrativas:

I. Dirección de Recursos Financieros, la cual contará con los siguientes departamentos:

- a) Departamento de Contabilidad; y
- b) Departamento de Pagos;

II. Dirección de Recursos Humanos, la cual contará con el siguiente departamento:

- a) Departamento de Recursos Humanos;

III. Dirección de Recursos Materiales, la cual contará con los siguientes departamentos:

- a) Departamento de Servicios Generales; y
- b) Departamento de Recursos Materiales;

IV. Dirección de Proceso Legislativo, la cual contará con los siguientes departamentos:

- a) Departamento de Proceso Legislativo;
 - b) Oficina de Archivo Histórico-Legislativo; y
 - c) Oficialía de Partes; y
- V. Dirección de Informática.

³ <http://congresodurango.gob.mx/LXV/GACETA/GACETA-183-31072013.pdf>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

periódicos de la entidad, se cumplió con la obligación establecida en la Constitución Estatal a que se ha hecho referencia.

2. En torno a las supuestas irregularidades en la aprobación del dictamen en lo particular por el Pleno del Congreso, al haberse votado sólo las reservas, mas no los artículos reservados, sin atender a lo dispuesto por el artículo 186 de la Ley Orgánica del propio Congreso:

El citado artículo establece:

“ARTÍCULO 186. El debate o discusión son los argumentos que expresan los diputados en el desarrollo de la sesión, respecto a los asuntos de los que conozca el Congreso.

En el debate de asuntos distintos a los dictámenes, se aplicarán las mismas reglas y procedimientos en la o las partes que procedan, según sea el caso.

Todo dictamen que conste de más de un artículo se someterá a debate en lo general y, aprobado en ese sentido, se hará en lo particular, en caso de que hubiera reserva. De no existir éstas, se discutirá y votará tanto en lo general como en lo particular en un solo acto.

Los dictámenes que consten de un solo artículo se someterán a debate en un solo acto, tanto en lo general como en lo particular.

No se discutirá y votará en lo particular una ley que se componga de más de cien artículos en una sola sesión.

Contrario a lo manifestado por el accionante, en el caso, no se violentaron las formalidades establecidas en el precepto transcrito, pues el dictamen de la Comisión de Estudios Constitucionales, en relación con las iniciativas de reforma a la Constitución Política del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

Estado, al componerse de varios artículos, fue sometido a debate en lo general en sesión de quince de agosto de dos mil trece y, aprobándose en este sentido, fue sometido a debate en lo particular en la misma sesión respecto de los primeros cien artículos, al haberse formulado numerosas reservas; posteriormente, en sesión de dieciocho de agosto siguiente, se sometió a debate en lo particular respecto de los artículos restantes, en relación con los cuales también se formularon diversas reservas.

De igual manera, en la aprobación del dictamen en lo particular, se observaron las reglas establecidas en el artículo 189 de la Ley Orgánica del Congreso, que textualmente dispone:

“ARTÍCULO 189. El debate en lo particular de las reservas al dictamen se efectuará de conformidad con el siguiente procedimiento general:

I. Declaratoria de apertura del debate en lo particular;

II. Formulación del registro de oradores y de reservas en lo particular;

III. Exposición y deliberación de razones, alegatos o razonamientos a favor, en contra o en abstención, de las reservas particulares registradas;

IV. Votación de las reservas particulares registradas;
y

V. Declaratoria del cierre del debate en lo particular.”

De lo anterior, sólo se advierte la obligación de votar las reservas particulares registradas, mas no los artículos reservados como tal, pues se entiende que, rechazándose las reservas, los artículos se aprueban en los términos propuestos en el dictamen y, aceptándose

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

las reservas, se aprueban con las modificaciones que se introduzcan por virtud de éstas.

Así pues, al verificarse la votación de cada una de las reservas e, implícitamente, la de los artículos reservados en lo particular, sólo resta someter a votación los artículos no reservados del dictamen, para estar en posibilidad de tener por aprobado o no el dictamen en lo general y en lo particular y ordenar la expedición de la Minuta con Proyecto de Decreto correspondiente.

Por lo antes expuesto, resultan infundados los conceptos de invalidez en los que el Partido Acción Nacional hace valer violaciones al procedimiento de reforma a la Constitución Política del Estado que derivó en la expedición del Decreto Número 540 impugnado.

Ahora bien, en cuanto a la violación formal hecha valer por el Partido del Trabajo, por indebida fundamentación y motivación del referido Decreto, concretamente, en lo relativo a la reforma al artículo 66 de la Constitución Estatal, a través de la cual se redujo el número de integrantes del Congreso Local, debe señalarse lo siguiente:

Este Tribunal Pleno ha emitido el siguiente criterio en torno a la fundamentación y motivación de los actos legislativos:

“Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Volumen: 181-186, Primera Parte

Página: 239

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.”

En el caso, se cumplió con el requisito de fundamentación, pues, como ha quedado de manifiesto, el Constituyente Permanente Local aprobó la reforma constitucional contenida en el Decreto Número 540, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 130 de la Constitución Política del Estado y demás preceptos aplicables de la Ley Orgánica del Congreso Estatal.

De igual forma, se cumplió con el requisito de motivación, pues, de acuerdo con el dictamen elaborado por la Comisión de Estudios Constitucionales del Congreso del Estado, aprobado por el Pleno de la Legislatura, se hizo propio el reclamo social y político en cuanto a la reducción del número de diputados locales, aceptándose que fueran veinticinco en total (quince de mayoría relativa y diez de representación proporcional).⁴

Sin que resultara necesaria una motivación reforzada sobre el particular, al no afectarse un derecho fundamental o bien relevante desde el punto de vista constitucional que obligara a razonar su necesidad en la consecución de un fin constitucionalmente legítimo, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso;

⁴ Foja mil setecientos trece del tomo III del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Durango.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

sino sólo una motivación ordinaria, por tratarse de la integración del Poder Legislativo Estatal, respecto de la cual el Constituyente Local cuenta con una amplia libertad de configuración, en términos de los artículos 40 y 116, fracción II, de la Constitución Federal -citados en el propio dictamen aprobado por la Legislatura-.⁵

En tales condiciones, resulta también infundado el argumento de invalidez planteado por el Partido del Trabajo.

SEXTO. A continuación, se analizarán los restantes conceptos de invalidez, en los que se plantean violaciones de fondo respecto de diversas normas contenidas en el Decreto que se combate.

1. Indebida disminución del número de integrantes del Congreso del Estado

El Partido del Trabajo impugna el artículo 66, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado, por considerar que vulnera lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, en cuanto a que el número de representantes en las Legislaturas de los Estados debe ser proporcional al de sus habitantes. Al efecto señala que, de los datos recabados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se observa un crecimiento sostenido de la población del Estado de Durango, sin que se justifique, por tanto, la disminución del número de diputados que integran el Congreso Local, pues, en todo caso, éste debió aumentar.

El artículo 66, párrafo segundo, impugnado, establece:

⁵ Al respecto, resulta ilustrativa la tesis número P./J. 120/2009, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, página mil doscientos cincuenta y cinco, de rubro "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS".

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

“ARTÍCULO 66. (...)

El Congreso del Estado se compondrá de veinticinco diputados electos en su totalidad cada tres años en los términos de esta Constitución y de la ley. Los diputados integrarán Legislaturas. Por cada Diputado propietario se elegirá un suplente. (...)”

Por su parte, el artículo 31, párrafo primero, de la anterior Constitución, disponía:

“ARTÍCULO 31. El Congreso del Estado se integrará con treinta diputados, de los cuales diecisiete serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa en distritos electorales uninominales, y trece que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante listas votadas en la circunscripción plurinominal que corresponderá a la totalidad del territorio del Estado. (...)”

Como se advierte, tal como refiere el accionante, con motivo de la reforma contenida en el Decreto Número 540 impugnado, se disminuyó el número de integrantes del Congreso Local de treinta a veinticinco diputados; sin embargo, ello no viola lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, que textualmente prevé:

“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:

(...)

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

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.

Corresponde a las legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

Los poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus constituciones locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

Las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso. (...)

Del precepto constitucional transcrito, se desprende, en lo que interesa, que el número de representantes en las Legislaturas debe ser proporcional al número de habitantes de cada Estado; así también, el número mínimo de diputados que deben preverse de acuerdo con cierto número de habitantes.

De acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, el número de habitantes en el Estado de Durango asciende a un millón seiscientos treinta y dos mil novecientos treinta y cuatro, debiendo contar como mínimo con once diputados, al superar la cantidad de ochocientos mil habitantes, prevista en el artículo 116, fracción II, antes citado.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

Observando este requisito constitucional, queda en el ámbito de la libre configuración del Constituyente Local la determinación del número exacto de diputados que habrán de integrar el Congreso; sin que deba entenderse que necesariamente éste debe incrementarse conforme aumente la población, pues, en todo caso, el parámetro al que se atiende es el de representatividad de cada legislador respecto de determinada cantidad de habitantes.

De este modo, si el Constituyente del Estado, en respuesta a un reclamo social, consideró adecuado reducir el número de integrantes de la Legislatura, se encontraba en plena libertad de hacerlo, siempre y cuando respetara las bases constitucionales referidas, como en la especie aconteció, al haber observado el mínimo establecido y no haber disminuido de manera desproporcional el número de diputados respecto del número de habitantes; razón por la cual resulta infundado el concepto de invalidez que se analiza.

2. Violación del derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular

El Procurador General de la República impugna el artículo 69, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Durango, por considerar que, al establecer como requisito para ser diputado local “saber leer y escribir”, vulnera lo dispuesto por los artículos 1º, 35, fracción II, 39 y 40 de la Constitución Federal, pues restringe indebidamente el derecho a ser votado, al discriminar a los grupos marginados del Estado, impidiéndoles representar a su comunidad y afectando con ello el régimen de gobierno del Estado mexicano.

La participación política mediante el ejercicio del derecho a ser votado supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

en condiciones de igualdad para ocupar cargos públicos de elección popular siempre que logren obtener la cantidad de votos necesarios.

El derecho a ser votado se establece en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal y en diversos tratados internacionales de los que México es parte, siendo reconocido como un derecho humano de carácter político con el que cuentan todos los ciudadanos; sin embargo, como lo han sostenido esta Suprema Corte y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, éstos no son absolutos, razón por la cual la previsión y aplicación de requisitos para ejercer los derechos políticos no constituye *per se* una restricción indebida a éstos⁶. En este sentido, el citado artículo 35, fracción II, constitucional, prevé como prerrogativa del ciudadano poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

En relación con el referido precepto fundamental, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 36/2011, determinó que el derecho a ser votado se encuentra sujeto al cumplimiento de los requisitos que se establecen tanto en la Constitución Federal como en las constituciones y leyes estatales.

Así, por ejemplo, la ciudadanía mexicana (condición necesaria para el ejercicio de los derechos políticos) se regula directamente en la Constitución Federal, mientras que los requisitos específicos para ocupar diversos cargos de elección popular en los Estados y los Municipios se rigen por un marco general previsto fundamentalmente en los artículos 115 y 116 del propio ordenamiento, complementado con otros dispositivos constitucionales que en conjunto establecen un

⁶ CorteIDH. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Agosto de 2008. Párrafo 174.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

sistema normativo en el que concurren tres tipos diferentes de requisitos para acceder a cargos públicos de elección popular:

a) Requisitos tasados. Aquellos que la Constitución Federal define directamente, sin que se puedan alterar por el legislador ordinario, ni para flexibilizarse ni para endurecerse.

b) Requisitos modificables. Aquellos previstos en la Constitución Federal, en los que expresamente se prevé la potestad de los Estados para establecer modalidades diferentes, de modo que la Norma Fundamental adopta una función supletoria o referencial.

c) Requisitos agregables. Aquellos no previstos en la Constitución Federal, pero que se pueden adicionar por las Constituciones de los Estados.

Tanto los requisitos modificables como los agregables se ubican en la esfera de la libre configuración del legislador ordinario, pero deben reunir tres condiciones de validez:

a) Ajustarse a la Constitución Federal, tanto en su contenido dogmático como orgánico.

b) Guardar razonabilidad constitucional en cuanto a los fines que persiguen.

c) Ser acordes con los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

Sirve de apoyo a lo anterior, la siguiente tesis jurisprudencial:

“Décima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro: X, Julio de 2012, Tomo 1

Tesis: P./J. 11/2012 (10a.)

Página: 241

DERECHO A SER VOTADO. REQUISITOS PARA EL ACCESO A CARGOS PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR PREVISTOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un sistema normativo para el acceso de los ciudadanos a los cargos públicos de elección popular, en el que concurren los siguientes requisitos: 1. Los tasados, que son los definidos directamente por la Constitución y que el legislador ordinario no puede alterar para flexibilizarlos o endurecerlos; 2. Los modificables, que son en los que expresamente se prevé la potestad de las Legislaturas para establecer modalidades diferentes, de manera que la Norma Suprema adopta una función referencial; y 3. Los agregables, que son los no previstos en la Carta Magna pero que pueden adicionarse por las Constituciones de las entidades federativas. Ahora bien, tanto los requisitos modificables como los agregables se insertan en la esfera de la libre configuración del legislador ordinario y para su validez deben: a) Ajustarse a la Constitución General de la República, tanto en su contenido orgánico como respecto de los derechos humanos y políticos; b) Guardar razonabilidad constitucional en cuanto a los fines que persiguen; y c) Ser acordes con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, civiles y políticos en los que el Estado Mexicano sea Parte.”

Específicamente, en el establecimiento de requisitos para ser diputado local, existe una amplia libertad de configuración de las Legislaturas Estatales, dado que la Constitución Federal prevé sólo lineamientos mínimos para su elección, mas no los requisitos y

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

calidades que deben cubrir quienes se postulen para tal cargo, siendo válido, por tanto, que en las Constituciones de los Estados se contemplen requisitos adicionales.

Al respecto, resulta aplicable la siguiente tesis jurisprudencial:

“Décima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro: XVII, Febrero de 2013, Tomo 1

Tesis: P./J. 5/2013 (10a.)

Página: 196

CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN LOS ESTADOS. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS LOCALES LEGISLAR SOBRE LOS REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER QUIENES PRETENDAN ACCEDER A AQUÉLLOS. Los artículos 30, apartado A), 32, párrafo segundo, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituyen las bases constitucionales a las que habrán de sujetarse las Constituciones de los Estados tratándose de la elección de gobernadores, miembros de las Legislaturas Locales e integrantes de los Ayuntamientos, por virtud del principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Norma Fundamental. Así, para ocupar el cargo de gobernador se establecen ciertos requisitos esenciales a los que queda constreñida la legislación local (artículo 116, fracción I), mientras que, tratándose de los miembros de las Legislaturas Locales e integrantes de los Ayuntamientos, la libertad de configuración normativa de los legisladores locales es mayor, en la medida en que la Constitución General de la República sólo establece algunos lineamientos mínimos para su elección, mas no los requisitos y calidades que deben cubrir. Por tanto, los requisitos que deben satisfacer quienes pretendan acceder a un cargo de elección popular en los Estados de la República, tales como diputados o miembros de los Ayuntamientos, constituyen un aspecto que está dentro del ámbito de la libertad de configuración de los legisladores locales

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

y, en ese sentido, es válido que las Constituciones y leyes de los Estados establezcan requisitos variados y diferentes.”

No obstante, el hecho de que exista una mayor libertad de configuración legislativa no significa que ésta sea irrestricta, pues, como se ha señalado, para que los requisitos que se establezcan resulten válidos, deben cumplir con los parámetros fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De esta forma, aun cuando el legislador del Estado de Durango se encuentra facultado para establecer “requisitos agregables” para ser diputado local, debe verificarse si éstos cumplen con los elementos de constitucionalidad requeridos.

Al efecto, debe precisarse que, en virtud del criterio adoptado en la contradicción de tesis 293/2011, en el sentido de que los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte se encuentran al mismo nivel, los elementos a) y c) que deben reunir los requisitos agregables se analizarán conjuntamente.

Luego entonces, lo primero que debe analizarse es si el requisito consistente en saber leer y escribir, exigido por la Constitución Política del Estado de Durango para ser integrante del Congreso Local, se ajusta o no a la Constitución Federal, tanto en su contenido dogmático (derechos humanos de fuente nacional e internacional) como orgánico.

Para tal fin, debe tenerse en cuenta el marco normativo aplicable en materia de derechos humanos:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS**

ARTÍCULO 1. 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.

(...)

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 35. Son derechos del ciudadano:

(...)

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; (...)

**PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y
POLÍTICOS**

“ARTÍCULO 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. (...)”

“ARTÍCULO 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

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 la 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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

De los preceptos transcritos, es posible advertir que tanto la Constitución Federal como los tratados internacionales de derechos humanos reconocen el derecho a ser votado como un derecho político que resulta indispensable para que los ciudadanos puedan participar en los asuntos públicos; sin embargo, para el ejercicio del referido derecho, debe cumplirse con los requisitos y calidades que establezca la ley, los cuales pueden atender a distintas razones, entre ellas, la instrucción, tal como se prevé en el citado artículo 23, inciso 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷.

En la especie, nos encontramos precisamente ante un requisito establecido en razón de la instrucción, que genera una distinción entre los ciudadanos interesados en ocupar el cargo de diputado local que saben leer y escribir y los que no⁸.

⁷ De una lectura integral de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se desprende que el inciso se refiere al número con que se identifican las disposiciones de cada artículo (cfr. artículos 13, inciso 4 y 22, inciso 4).

⁸ Al respecto, es importante señalar que el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en la Observación General 25 “Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto”, distingue entre el nivel de instrucción y la capacidad para leer y escribir, para efectos del voto activo y pasivo. En efecto, respecto del primero, en el párrafo 10 establece: “El derecho a votar en elecciones y referendos debe estar establecido por la ley y sólo podrá ser objeto de restricciones razonables, como la fijación de un límite mínimo de edad para poder ejercer tal derecho. No es razonable restringir el derecho de voto por motivos de discapacidad física ni imponer requisitos o restricciones relacionados con la capacidad para leer y escribir, el nivel de instrucción o la situación económica.”; en tanto, respecto del segundo, en el párrafo 15 dispone: “La realización efectiva del derecho y la posibilidad de presentarse a cargos electivos garantiza que todas las personas con derecho de voto puedan elegir entre distintos candidatos. Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

El hecho de establecer una distinción no implica *per se* un acto discriminatorio, como lo han sostenido esta Suprema Corte y la Corte Interamericana, al igual que el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, al considerar que “el goce en condiciones de igualdad de los derechos y libertades no significa identidad de trato en toda circunstancia” y que “no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)⁹.

La Primera Sala lo ha definido de la siguiente manera:

“Décima Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro: XX, Mayo de 2013, Tomo 1

Tesis: 1a. CXXXIX/2013 (10a.)

Página: 541

IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. El precepto referido establece: ‘Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley’. Ahora bien, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado en diversos instrumentos dicha disposición -Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A, No. 4; Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C, No. 127. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C, No. 184. Caso Perozo y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares,

⁹ ONU, Comité de Derechos Humanos. Observación General 18 “No discriminación”. 1989. Párrafos 8 y 13.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C, No. 195- y, al respecto, ha sostenido que la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona; sin embargo, no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse, por sí misma, ofensiva de la dignidad humana. Por tanto, sólo es discriminatoria una distinción cuando ‘carece de una justificación objetiva y razonable’. Ahora bien, las distinciones constituyen diferencias compatibles con dicha Convención por ser razonables, proporcionales y objetivas, mientras que las discriminaciones constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos. En ese tenor, la prohibición de discriminación contenida en el artículo 1, numeral 1, de la Convención en comento, respecto de los derechos contenidos en ésta, se extiende al derecho interno de los Estados Partes, de manera que éstos tienen la obligación de no introducir o eliminar de su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.’

En efecto, una distinción es objetiva y razonable cuando el legislador no introduce tratos desiguales de manera arbitraria, sino con el fin de avanzar en la consecución de objetivos constitucionalmente válidos -admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales o expresamente incluidos en ellas-; existiendo una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin que se pretende alcanzar; sin que la consecución de tales objetivos pueda hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos; determinando respecto de qué se está predicando la igualdad o desigualdad en un caso concreto¹⁰.

¹⁰ **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.** La igualdad en nuestro texto constitucional

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

En la especie, el legislador local estableció como elemento distintivo para ser diputado “saber leer y escribir”¹¹, aspecto que tiene como finalidad que las personas que lleguen a ocupar el cargo cuenten con los conocimientos básicos necesarios para poder representar adecuadamente a quienes votaron por ellos, dada la importancia y complejidad que representa la función legislativa, que comprende, entre otras cosas, la creación y modificación de leyes que impactarán en el desarrollo económico, político y social del Estado y la

constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.” (Novena Época, Registro: 174247, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Septiembre de 2006, Tesis: 1a./J. 55/2006, Página 75)

¹¹ Tanto el Constituyente de 1857 como el de 1917 discutieron sobre la procedencia en el establecimiento de este requisito para ser legislador. El Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza lo establecía; sin embargo, al analizarse en Comisiones, fue eliminado, por no estimarse conveniente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

fiscalización de los actos de los poderes y los municipios, lo cual implica la necesidad de conocer la normativa vigente y la capacidad para generar una nueva.

Dicha finalidad resulta ser sin lugar a dudas constitucionalmente válida, ya que la adecuada representación de los electores y el impulso al desarrollo estatal son cuestiones de interés público de las que depende que los derechos y prerrogativas de los gobernados se protejan de forma adecuada y que el Estado cuente con las bases necesarias para garantizar su progreso.

De este modo, saber leer y escribir constituye un medio razonable para alcanzar el fin perseguido, pues las actividades y labores propias del cargo así lo demandan, al requerir, por ejemplo, presentar y revisar iniciativas de ley relacionadas con hacienda y presupuesto; realizar acciones de fiscalización y vigilancia; llevar a cabo el nombramiento y ratificación de servidores públicos; crear municipios; suspender ayuntamientos o declarar que éstos han desaparecido, así como suspender temporal o definitivamente a alguno de sus miembros, por las causas graves que establece la ley; entre otras facultades que establecen los artículos 115 y 116 de la Constitución Federal y 82 de la Constitución Política del Estado de Durango¹².

¹² **ARTÍCULO 82.** El Congreso del Estado tiene facultades para legislar en todo aquello que no esté expresamente establecido como atribución del Congreso de la Unión o alguna de sus cámaras; además tiene las siguientes:

I. Hacendarias y de presupuesto:

- a)** Aprobar anualmente a más tardar el quince de diciembre las leyes de ingresos del Estado y de los municipios; así como la ley que contiene el presupuesto de egresos del Estado, que deberá incluir los tabuladores desglosados de las percepciones de los servidores públicos. Si para un ejercicio fiscal éstas no se aprobaran, regirán los del ejercicio anterior, en los términos que dispongan la ley.
- b)** Decretar, en todo tiempo, las contribuciones que basten a cubrir los egresos de los gobiernos estatal y municipales.
- c)** Expedir las bases legales sobre el límite del endeudamiento público del Estado y de los municipios.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

d) Autorizar al ejecutivo y a los ayuntamientos a contratar deuda pública y en su caso, a afectar como garantía fuente de pago o de cualquier otra forma los ingresos que les correspondan, en los términos establecidos en las leyes correspondientes.

e) Autorizar al Ejecutivo Estatal:

1. Para que celebre contratos sobre proyectos de inversión y prestación de servicios, en los términos de la ley.

2. La enajenación de bienes inmuebles propiedad del Estado.

f) Expedir las bases legales que señale cuáles serán los supuestos en los que los actos relativos al patrimonio inmobiliario municipal requieran de un acuerdo de mayoría calificada del ayuntamiento.

II. De fiscalización y vigilancia:

a) Recibir la cuenta pública del Ejecutivo, los órganos constitucionales, autónomos y los ayuntamientos.

b) Revisar, discutir y aprobar, en su caso, con vista del informe que rinda la Entidad de Auditoría Superior del Estado, la cuenta pública que anualmente le presentarán, el Ejecutivo, los órganos constitucionales autónomos y los ayuntamientos del Estado, sobre sus respectivos ejercicios presupuestales.

c) Coordinar y evaluar por medio de la Comisión correspondiente, el desempeño de las funciones de la Entidad de Auditoría Superior del Estado.

d) Para citar a los secretarios del despacho del Ejecutivo, al Fiscal General, a los titulares de las entidades de la administración pública estatal o municipal, a los titulares de los organismos constitucionales autónomos y demás servidores públicos previstos en esta Constitución, para que emitan opinión cuando se discuta una ley o informen cuando se estudie cualquier asunto concerniente a sus respectivos ramos.

e) Citar, a solicitud de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, a las autoridades o servidores públicos que no acepten o incumplan las recomendaciones de dicha Comisión, esto a fin de que comparezcan ante el Pleno Legislativo en sesión pública, a explicar el motivo de su negativa.

f) Recabar informes sobre todos los ramos de administración pública del Estado y de los municipios, cuando lo estime necesario para el mejor ejercicio de las funciones de la Legislatura.

g) Llevar un registro del patrimonio de los servidores públicos.

III. De nombramiento y ratificación de servidores públicos:

a) Nombrar al titular de la Entidad de Auditoría Superior del Estado, a los magistrados del Poder Judicial del Estado, a los consejeros y comisionados de los órganos constitucionales autónomos, y en su caso a los presidentes municipales sustitutos.

b) Ratificar al Fiscal General del Estado.

c) Designar a los magistrados electorales, mediante el procedimiento que establece la ley.

d) Proponer a los consejeros de la Judicatura, a que se refiere la fracción III del artículo 125 de esta Constitución.

e) Tomar protesta al Gobernador del Estado y a los servidores públicos que se determine en esta Constitución y en las leyes.

f) Resolver sobre las renunciaciones o licencias que presenten el Gobernador del Estado, los diputados, los magistrados y los comisionados y consejeros de los órganos constitucionales autónomos, en los términos de esta Constitución y de la ley.

g) Nombrar Gobernador del Estado Provisional, Interino o Substituto.

IV. En materia municipal:

a) Crear municipios, en los términos dispuestos por la ley.

b) Autorizar, en su caso, a los ayuntamientos:

1. La contratación de obras y servicios públicos, cuando produzcan obligaciones que excedan al período constitucional del Ayuntamiento contratante.

2. Las concesiones de prestación de servicios públicos que les corresponda a los municipios, sus prórrogas y cancelaciones.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

Tales cuestiones implican la presentación, revisión y análisis por parte de los diputados de diversos documentos, razón por la cual saber leer y escribir es una herramienta indispensable propia del cargo, sin la cual su labor no podría desempeñarse de forma adecuada, sobre todo, teniendo en cuenta, como se ha señalado, la importancia y complejidad de la función legislativa.

Derivado de lo anterior, el requisito exigido por la Constitución Local no puede estimarse discriminatorio, al descansar sobre una base objetiva y razonable que persigue una finalidad constitucionalmente válida, como es la adecuada representación de los gobernados; sostener lo contrario, traería consigo un efecto contraproducente que generaría la desprotección de los propios grupos vulnerables que se

c) Suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender temporal o definitivamente a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que establezca la ley.

d) Nombrar al Concejo Municipal, en el caso de declarar la desaparición de un Ayuntamiento.

e) Intervenir en los casos de falta definitiva de los presidentes municipales, en los términos establecidos en la ley.

V. Otras facultades:

a) Erigirse en Jurado de Acusación en los casos de presunta responsabilidad política y penal.

b) Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en todo el Estado la declaración de Gobernador del Estado electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Estado.

c) Convocar a elecciones ordinarias y extraordinarias.

d) Cambiar provisionalmente, en caso necesario, la residencia de los poderes del Estado.

e) Conceder distinciones u honores por servicios distinguidos prestados al Estado y la Nación, en los términos de la ley.

f) Integrar comisiones para investigar el funcionamiento de cualquier órgano de la administración pública estatal o municipal. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Pleno del Congreso del Estado; y en su caso, del Gobernador del Estado y de los ayuntamientos, así como de la Comisión Anticorrupción, y podrán dar lugar a responsabilidades políticas o de otro tipo.

g) Autorizar al Gobernador del Estado para:

1. Ausentarse del territorio estatal por más de treinta días.

2. Que celebre arreglos sobre límites del territorio del Estado, conforme a las bases que le fije el mismo Congreso del Estado y sometiéndolos después a su aprobación.

h) Recibir los informes anuales de gestión gubernamental que rindan los poderes públicos, los órganos constitucionales autónomos y los ayuntamientos.

i) Decretar amnistías, en los casos que señala la ley.

j) Las demás que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

pretende proteger, pues el hecho de permitir que, en su representación, se nombre a alguien que no cuente con los conocimientos básicos que le permitan desempeñar su función a cabalidad, provocaría que sus derechos e intereses no fueran protegidos de la mejor manera.

De igual forma, debe considerarse, por un lado, que la norma sólo exige contar con un nivel de instrucción básico, sin requerir un grado académico determinado y, por otro, que el hecho de que quienes no cuenten con el nivel de instrucción requerido y, por ello, no puedan acceder al cargo, no significa que no sean representados, pues debe recordarse que México cuenta con una democracia representativa, lo cual implica que el pueblo ejercerá su soberanía a través de los Poderes de la Unión y los poderes estatales, según sea el caso, tal como lo establecen los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal¹³, lo que significa que, ante la imposibilidad que existe, de manera general, para que cada persona tome parte directamente en las decisiones del país, serán elegidos aquellos que puedan representar de forma más adecuada los intereses de los diversos sectores de la población, incluyendo aquellos que, por cualquier razón, no sepan leer ni escribir.

Por último, debe considerarse que el mencionado requisito constituye un aspecto superable para aquellos que deseen ocupar el referido cargo de elección popular, pues, al ser una aptitud que puede ser adquirida en cualquier momento, una persona que por alguna

¹³ **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio 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, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (...)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

razón no cumpla con tal exigencia para un proceso electoral, una vez obtenidos los conocimientos, podrá postularse para el siguiente.

En conclusión, es posible afirmar que el requisito consistente en saber leer y escribir, que prevé la Constitución Política del Estado de Durango para ser diputado local, constituye una restricción válida y legítima al derecho a ser votado, razón por la cual debe declararse infundado el concepto de invalidez que se analiza.

Consecuentemente, al haber resultado infundados todos los conceptos de invalidez formulados en contra del Decreto Número 540, por el que se reformó y adicionó la Constitución Política del Estado de Durango, lo procedente es reconocer su validez.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se sobresee respecto de los artículos 56, fracción V, 63, párrafo quinto y 66, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado de Durango, reformada y adicionada mediante Decreto Número 540, publicado en el Periódico Oficial el veintinueve de agosto de dos mil trece, conforme a lo expuesto en el considerando cuarto de esta resolución.

TERCERO. Se reconoce la validez del procedimiento de reforma a la Constitución Política del Estado de Durango, que derivó en la expedición del Decreto Número 540, publicado en el Periódico Oficial el veintinueve de agosto de dos mil trece, en términos del considerando quinto de esta sentencia.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos 66, párrafo segundo y 69, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Durango, reformada y adicionada mediante Decreto Número 540, publicado en el Periódico Oficial el veintinueve de agosto de dos mil trece, de acuerdo con lo señalado en el considerando sexto de esta ejecutoria.

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

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:

Respecto del punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación del Procurador General de la República y del Partido Acción Nacional.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación del Partido

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

del Trabajo. Los Señores Ministros Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron en contra.

Respecto del punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. Los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Franco González Salas votaron en contra.

Respecto del punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del considerando quinto, relativo a la validez del procedimiento de reforma a la Constitución Política del Estado de Durango, que derivó en la expedición del Decreto Número 540, publicado en el Periódico Oficial el veintinueve de agosto de dos mil trece.

Respecto del punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del considerando sexto, relativo a la validez del artículo 66, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Durango, reformada

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

y adicionada mediante Decreto Número 540, publicado en el Periódico Oficial el veintinueve de agosto de dos mil trece.

Se aprobó por mayoría de cinco votos de los Señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a la validez del artículo 69, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Durango, reformada y adicionada mediante Decreto Número 540, publicado en el Periódico Oficial el veintinueve de agosto de dos mil trece. Los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente Silva Meza votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los Señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho a formular sendos votos concurrentes.

Respecto del punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

Los Señores Ministros Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistieron a las sesiones de ocho y diez de julio de dos mil catorce; el primero, previo aviso a la Presidencia y la segunda, al estar disfrutando de su período vacacional, por haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil trece.

El Señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

Firman el Señor Ministro Presidente y la Señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, que hizo suyo el asunto, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MINISTRO PRESIDENTE

JUAN N. SILVA MEZA

HIZO SUYO EL ASUNTO

MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL COELLO CETINA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas 28/2013 y 29/2013, promovidas por el Partido Acción Nacional, el Procurador General de la República y el Partido del Trabajo, fallada en sesión de diez de julio de dos mil catorce, en el sentido siguiente: **PRIMERO.** Es parcialmente procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas. **SEGUNDO.** Se sobresee respecto de los artículos 56, fracción V, 63, párrafo quinto y 66, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado de Durango, reformada y adicionada mediante Decreto Número 540, publicado en el Periódico Oficial el veintinueve de agosto de dos mil trece, conforme a lo expuesto en el considerando cuarto de esta resolución. **TERCERO.** Se reconoce la validez del procedimiento de reforma a la Constitución Política del Estado de Durango, que derivó en la expedición del Decreto Número 540, publicado en el Periódico Oficial el veintinueve de agosto de dos mil trece, en términos del considerando quinto de esta sentencia. **CUARTO.** Se reconoce la validez de los artículos 66, párrafo segundo y 69, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Durango, reformada y adicionada mediante Decreto Número 540, publicado en el Periódico Oficial el veintinueve de agosto de dos mil trece, de acuerdo con lo señalado en el considerando sexto de esta ejecutoria. **QUINTO.** Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.'- Conste.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013.

En sesión de diez de julio de dos mil catorce, la mayoría que integramos el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvimos, entre otras cuestiones, declarar la constitucionalidad del artículo 69, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Durango, por mayoría de cinco votos.

Dicha disposición normativa establece como requisito para poder acceder al cargo de diputado en el Estado de Durango saber leer y escribir.

La mayoría consideramos que dicho numeral es válido pues la previsión y aplicación de requisitos para ejercer derechos políticos no constituye por sí misma una restricción indebida a éstos, sino que obedece a una finalidad constitucional válida, que consiste en la adecuada representación de los electores y el impulso al desarrollo estatal; cuestiones que son de interés público y de las que depende que los derechos y prerrogativas de los gobernados se protejan de forma adecuada.

Además, se estimó que en el establecimiento de requisitos para ser diputado local existe una amplia libertad de configuración de las legislaturas estatales, dado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos solo prevé lineamientos mínimos para su elección, mas no los requisitos y calidades que deben cubrir quienes se postulen para el cargo.

En ese mismo sentido, la distinción que establece el artículo impugnado se realiza en razón de instrucción, diferenciación que es válida de acuerdo con el artículo 23, inciso 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual dispone que para el ejercicio del derecho a ser votado debe cumplirse con los requisitos y calidades que establezca la ley, las cuales pueden atender a distintas razones, entre ellas, precisamente, la instrucción.

Voto concurrente del Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas 28/2013 y 29/2013.

Precisado lo anterior, si bien estoy de acuerdo en que la disposición referida constituye una restricción válida al ejercicio del derecho al voto pasivo, sostengo tal conclusión por diversas consideraciones.

En principio, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece lo siguiente.

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 la 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.

Al respecto, coincido con lo resuelto en el sentido de que la citada Convención abre la posibilidad de que por razones de instrucción pueda haber algunos requisitos para ejercer el derecho al voto pasivo siempre y cuando sean razonables.

Postura que se fortalece con la Observación General número 25, comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el que se señala lo siguiente.

[...]

10. El derecho a votar en elecciones y referendos debe estar establecido por la ley y solo podrá ser objeto de restricciones razonables, como la fijación de un límite mínimo de edad para poder ejercer tal derecho. No es razonable restringir el derecho de voto por motivos de discapacidad física ni imponer requisitos o restricciones relacionados con la capacidad para leer y escribir, el nivel de instrucción o la situación económica [...]

15. La realización efectiva del derecho y la posibilidad de presentarse a cargos electivos garantiza que todas las personas con derecho de

Voto concurrente del Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas 28/2013 y 29/2013.

voto puedan elegir entre distintos candidatos. Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política [...]

De lo anterior se advierte que en la observación general en comento se previó elemento diferenciador respecto a los requisitos para ejercer el derecho activo y pasivo del voto, pues para el primero se señaló como una restricción inaceptable no saber leer y escribir; mientras que para el voto pasivo se señala como requisito irrazonable que se restrinja por el grado de instrucción, mas no por no saber leer y escribir.

En efecto, dicha distinción se realiza con base en que no es lo mismo votar que ser votado, pues las personas iletradas pueden ejercer el derecho pasivo acompañadas de otras que los asesoren; inclusive, por la identificación del partido político que postula al o a los candidatos.

Además, estimo que la restricción es acorde con los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a que se pueden restringir los derechos humanos, siempre y cuando haya razones suficientes que justifiquen esa restricción; criterio que ha sido aceptado por este Pleno como obligatorios.

Asimismo, me parece que la ponderación en este asunto tiene que ver con el ejercicio de una alta función estatal, las características que tiene y lo que se requiere para poder ejercerla; es decir, el legislador requiere de una alta capacidad técnica, lo cual no quiere decir que se esté exigiendo que hubiera otros requisitos, pero sí que tiene una alta complejidad por el tipo de cuestiones que debe afrontar.

En consecuencia, desde mi perspectiva no es nada más la cuestión de una adecuada representación lo que se debe tomar en cuenta, sino que se debe valorar también lo que implica el ejercicio de la función legislativa en particular y realizar una ponderación entre estas dos cuestiones, pues la exigencia de saber leer y escribir no es un requisito que incumpla con los estándares que ha fijado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de

Voto concurrente del Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas 28/2013 y 29/2013.

Derechos Humanos, ya que es un requisito razonable y válido en términos de la función que se va a desarrollar.

ATENTAMENTE

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como el segundo párrafo del artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuadra en esos supuestos normativos.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ RESPECTO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

En sesión del 10 de Julio del 2014, 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 de diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Durango.

Si bien estoy de acuerdo con algunas de las consideraciones plasmadas en la ejecutoria, no comparto algunas de las conclusiones y razonamientos plasmados respecto de los considerandos cuarto y sexto.

I. VOTO PARTICULAR respecto de la procedencia del acción de inconstitucionalidad y respecto de las modificaciones necesarias a una norma impugnada para considerar que su análisis de constitucionalidad es procedente (Considerando Cuarto)

Consideraciones de la mayoría

El poder ejecutivo argumentaba que la acción de inconstitucionalidad era improcedente ya que, no se había modificado el texto de los artículos 56, fracción V y 69, fracción II, a pesar de que si existió una reforma integral a diversos artículos de la Constitución Local Duranguense.

Respecto de lo anterior, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte se pronunció en el sentido de que siempre que exista un nuevo acto legislativo respecto de una norma en lo general, un precepto normativo que esté contenido en esa norma es impugnabile.

En el presente caso, se decidió que independientemente de que el contenido de los citados preceptos sea el mismo, la reforma a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

Constitución de Durango contenida en el decreto Número 540, configura un nuevo acto legislativo que hace procedente el estudio de constitucionalidad de las normas impugnadas.

Razones del disenso

A diferencia del criterio plasmado en la sentencia, el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 56, fracción V, y 69 fracción II de la Constitución Política del Estado de Durango, el análisis no se debió haber centrado en la determinación de si el acto legislativo constituye un nuevo acto legislativo. Por el contrario, es mi parecer que el análisis pertinente es en cuanto a la modificación – o no- de los elementos normativos que componen la norma impugnada. Así las cosas, se debió haber declarado el sobreseimiento de la acción en virtud de que la reforma constitucional del Estado de Durango no modificó las condiciones de aplicación del *núcleo normativo* de los artículos previamente mencionados. Es decir, el sobreseimiento se actualizaba porque la reforma a los referidos artículos constitucionales no produjo ningún cambio en lo absoluto y por tanto, no se afectaron ninguno de los elementos del núcleo normativo, pues no se modificaron las condiciones de aplicación establecidas en los respectivos párrafos impugnados.

Analicemos detenidamente esta postura. Como he señalado en otros votos particulares y concurrentes, el *núcleo normativo* se compone por los siguientes elementos¹:

¹ Como se sabe, a decir de Georg Henrik von Wright, cierto tipo de normas jurídicas son prescripciones integradas por una serie de elementos indispensables que permiten su identificación y análisis; una parte de estos elementos forman el *núcleo normativo* que, a su vez, se integra por el carácter, el contenido y las condiciones de aplicación. Existen además otros elementos que se ubican fuera del núcleo como la autoridad, sujeto normativo, ocasión y la sanción. Véase: Wright, H. von Wright, *Norma y acción. Una investigación lógica*, traducción de P. García Ferrero, Madrid,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

- a) **Carácter:** las normas pueden indicar algo que debe hacerse (obligatorias); que algo no debe hacerse (prohibitivas) o que algo puede hacerse (facultativas).
- b) **Contenido:** es aquella acción u omisión que la norma indica que está prohibida, que es obligatoria o que está permitida. Desde este punto de vista pueden ser abstractas, si se refiere a un conjunto de acciones sin determinar, o concretas, si la acción o la clase de acciones son determinadas.
- c) **Condición de aplicación:** es el conjunto de circunstancias que han de darse para que la norma deba ser cumplida.

A su vez, existen ciertos elementos que quedan fuera del núcleo normativo, que son los que siguen:

- a) **Autoridad:** es la persona u órgano de la que emana la norma.
- b) **Sujeto normativo:** es el destinatario de la norma. Según el sujeto normativo, las normas pueden ser generales, si se dirigen a una clase de personas —esto es, a aquellos individuos que comparten determinadas características o que están en la misma situación—; o particulares, si se dirigen a una persona o personas determinadas (por ejemplo, las sentencias).

Tecnos, 1970. Y del mismo autor, *Lógica Deónica* (1951), traducción de J. Rodríguez Marín, Valencia, cuadernos Teorema, 1979. Asimismo, véase, Atienza, Manuel, *El sentido del Derecho*, Ariel, Barcelona, 2001, pp. 65 y siguientes.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

- c) Ocasión: se trata de localización espacio temporal en que debe cumplirse el contenido de la norma. Puede hablarse de la ocasión espacial (el territorio en el que es aplicable la norma), y la ocasión temporal (el tiempo durante el cual es aplicable).

- d) Sanción: es la consecuencia que se sigue del incumplimiento.

Es importante precisar que estos elementos pueden encontrarse en uno o más preceptos normativos, o pueden identificarse en uno o varios enunciados jurídicos que conforman un precepto normativo. Un artículo (precepto, disposición, enunciado, conjunto de enunciados) puede contener una o varias normas jurídicas, para ello basta con identificar los elementos antes descritos en dicho artículo.

En otras palabras, las normas jurídicas no se identifican necesariamente con el enunciado o artículo que las contiene. Un enunciado normativo es la redacción por la cual se expresa una norma; en cambio, la norma jurídica es el producto de la interpretación de un enunciado jurídico o de su conjunto, por virtud de la cual se prohíbe, permite u obliga una conducta. Así, un artículo compuesto por uno o varios enunciados puede contener una o varias normas jurídicas.

Con base en estas premisas, se puede afirmar válidamente que si se modifica uno o varios de los enunciados que integran un artículo se puede cambiar el sentido de la norma o normas jurídicas. Por ejemplo, supongamos que un artículo está integrado por tres párrafos y que la interpretación del conjunto de esos enunciados jurídicos forma una sola norma jurídica. Ahora, si mediante una reforma legislativa se modifica el primer párrafo y se adiciona uno nuevo, esto puede

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

cambiar el sentido de la norma jurídica, pues se podría alterar los elementos del núcleo normativo. Sin embargo, puede darse el caso que dicha modificación también altere el contenido de los otros párrafos o enunciados jurídicos que no se modificaron, los cuales pueden establecer ciertas condiciones de aplicación u otros elementos ajenos al referido núcleo normativo.

En el presente caso, los artículos impugnados no solo no han tenido una afectación a su núcleo normativo, sino que, ni siquiera se han modificado de manera gramatical y por tanto no encuentro razones para suficientes para poder afirmar que existe una modificación normativa y es por estas razones que considero se debió haber sobreseído respecto de los artículos 56 y 66 impugnados.

II. VOTO PARTICULAR respecto de la constitucionalidad de la disminución de representantes en el congreso local y violación del derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular (Considerando Sexto)

Consideraciones de la mayoría

En el considerando sexto, el Tribunal Pleno se pronunció respecto de dos temas: i) la constitucionalidad de la disminución de representantes en el congreso y; ii) sobre la supuesta violación al derecho político de ser votado al imponer el requisito de “saber leer y escribir” para poder ser diputado del Estado de Durango.

- I. Respecto del primer punto, la Corte se encontraba en la necesidad de responder a la siguiente pregunta: ¿es constitucional, en términos del artículo 116 de la Carta Magna, que el Congreso Local disminuya de 30 a 25 el número de representantes del estado en el Congreso Federal?

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

Nuestro régimen constitucional dispone, *inter alia*, en el artículo 116 antes mencionado, que “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 éste número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a ésta última cifra.

Así entonces, el Constituyente local goza de libre configuración para determinar el número exacto de diputados que habrán de integrar el Congreso, siempre y cuando respete los límites constitucionales antes referidos.

Por tanto, en el presente caso, la mayoría determinó que la disminución de representantes de 30 a 25 no viola nuestra Constitución.

I. Ahora bien, respecto del segundo punto la corte estaba en la necesidad de responder a la siguiente pregunta: ¿Es constitucional la imposición del requisito “saber leer y escribir” para que los ciudadanos del Estado de Durango puedan ser votados como diputados?

El tribunal Pleno afirmó que efectivamente, dicha medida es constitucional, en virtud de las siguientes razones.

La *ratio decidendi* de la mayoría consistió en que la medida adoptada por el legislador local obedece a la protección de otro bien constitucional como es la adecuada representación de los electores, toda vez que para que la persona electa como diputado o diputada ejerza el cargo de manera eficiente, es necesario que tenga un básico de instrucción, pues la complejidad e importancia de la función legislativa demanda que el titular del cargo sepa leer y escribir, requisito sin el cual la labor legislativa no podría desempeñarse de forma adecuada.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

Razones del disenso

Ahora bien, el presente voto es respecto del requisito impuesto por el legislador local de saber leer y escribir para poder ser electo como diputado.

Al respecto, si bien comprendo la racionalidad de la decisión mayoritaria en cuanto a la importancia de tener éstas herramientas para llevar acabo la función legislativa, me parece que dicha conclusión es incompleta, toda vez que existen factores estructurales socio-económicos que afectan a ciertos grupos sociales marginados y que, correlativamente, derivan en obligaciones jurídicas del Estado mexicano *vis-a-vis* el gobernado que no son tomadas en cuenta en el presente caso.

Al respecto, en general, me parece necesario destacar que el Estado no puede limitar los derechos de los gobernados, derivado de una situación de incumplimiento de obligaciones del propio Estado. En lo particular, me parece que si la Constitución establece como derecho del individuo el recibir educación y el correlativo mandato del Estado de proveerla universalmente en el país, el incumplimiento de ésta obligación no puede constituir un requisito de exclusión, como es saber leer y escribir, para ejercer derechos de participación política, pues el efecto final es que se excluye a una franja poblacional que de acuerdo al INEGI, constituye el 6.6 % de la población nacional. En este sentido, tiene especial importancia recalcar que la determinación mayoritaria ignora por completo la obligación del Estado Mexicano de educar a la población o de proveer los medios para que la población tenga acceso a la educación y que adoptar esta postura significaría verificar un problema estructural de cobertura del derecho social a la educación.

Al respecto, planteo la siguiente pregunta:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS
ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

¿Es válido constitucionalmente reconocer por un lado, como obligación contenida tanto en la Constitución Federal y a su vez de la Constitución de Durango, de educar a las personas, y por otro lado, negarles la posibilidad del voto pasivo a efecto de que no puedan constituir representación nacional?

Me parece que responder afirmativamente sería ignorar la condición de interdependencia de los derechos humanos contenido en el artículo 1º constitucional, lo cual provoca que la planeación de la política pública en cada materia estaría diseñada de manera incompleta y aislada sin tomar en cuenta el impacto que ciertas medidas tienen en el desarrollo de otros fines constitucionales. Al respecto, me parece que la falta de cumplimiento de obligaciones por parte del Estado en ciertas materias no puede vulnerar el ejercicio de otros derechos de los cuales los mexicanos somos inherentemente titulares, como es el derecho al voto pasivo.

Por las razones previamente apuntadas, me separo respetuosamente de las consideraciones de la mayoría en la presente acción de Inconstitucionalidad

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

RMMG/AML

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013, PROMOVIDAS POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EL PARTIDO DEL TRABAJO.

En sesiones de ocho y diez de julio de dos mil catorce, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad al rubro citadas, en las que se examinó la constitucionalidad de diversos artículos impugnados de la Constitución del Política del Estado de Durango.

Entre otros temas analizados, se presentó el relativo a determinar la constitucionalidad del artículo 69 fracción II del citado ordenamiento, en tanto que establece como requisito para ser diputado local saber leer y escribir.

La mayoría del Tribunal Pleno decidió que el precepto impugnado es constitucional toda vez que tiene una justificación objetiva y razonable que persigue una finalidad constitucionalmente válida, al buscar asegurar que, con el requisito de saber leer y escribir, quienes accedan a un escaño en la Cámara de Diputados de la Entidad contarán con las herramientas necesarias para desempeñar el cargo y representarán así adecuadamente a sus electores.

Lo anterior tiene como fundamento la consideración de la importancia y complejidad de la función legislativa, que radica en el hecho de que de ella depende la adecuada protección de las prerrogativas y derechos de los gobernados, exige como herramienta necesaria el saber leer y escribir para poder desempeñar el cargo.

Además se afirma que el hecho de que quienes no cuenten con el nivel de instrucción requerido y, por ello, no puedan acceder al cargo, no significa que no sean representados, pues de conformidad con los artículos 40 y 41 constitucionales encontrarán representación en los poderes de la unión y los poderes estatales.

Incluso, se apoya tal consideración en cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía sobre la analfabetización por las cuales se concluye que es muy pequeño el porcentaje de analfabetas en el estado y, por tanto, son pocos los ciudadanos que pueden verse afectados por la restricción en comento.

Finalmente, la mayoría del Tribunal Pleno consideró que este requisito, establecido por el constituyente local en ejercicio de su libertad de configuración, es un aspecto superable ya que saber leer y escribir es una aptitud que puede adquirirse en cualquier momento.

Las razones que a continuación expongo señalan algunas singularidades que advierto en discrepancia con la opinión

mayoritaria con base en la pregunta ¿qué alcances tiene el requisito de saber leer y escribir como limitante al ejercicio del derecho a ser votado al cargo de diputado local?

Ha sido criterio de la jurisprudencia de este Tribunal Pleno y sus Salas que un trato diferenciado se encontrará justificado siempre y cuando el mismo se dé “con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas”¹, incluso se ha dicho que no se pretende llegar al extremo de exigir al legislador que persiga los objetivos constitucionalmente admisibles por los mejores medios imaginables, sino que basta con que la medida sea instrumentalmente apta para impulsar las cosas en algún grado en dirección al objetivo perseguido.²

Así, se tiene que el artículo cuya validez se cuestiona establece como requisito para acceder al cargo de diputado el de saber leer y escribir, con lo que se distingue entre sujetos que han adquirido ciertas habilidades correspondientes a la educación básica, de las personas que no cuentan con tales conocimientos, impidiéndoles a estos últimos la posibilidad de acceder a un cargo de representación pública.

¹ Tesis jurisprudencial de la Primera Sala de rubro: “IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”

² Tesis P. VIII/2011 emitida por el Pleno de este Alto Tribunal bajo el rubro: “IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES”.

Por su parte, el artículo 35 de nuestra Carta Magna faculta al legislador ordinario para que establezca los requisitos que deben cumplir los aspirantes a cargos de elección popular, sin embargo tal competencia encuentra sus límites en el respeto a las garantías constitucionales, como la de igualdad prevista en el artículo 1º de la Constitución Federal.

En su último párrafo el artículo de la Constitución Federal primero prohíbe toda discriminación motivada, entre otras, por la condición social. Sin duda alguna el analfabetismo es una condición social ya que en muchos casos está asociada directamente a condiciones estructurales como lo son la pobreza, la marginación y en general la falta de condiciones dignas para que las personas puedan dedicarse a su instrucción desde temprana edad.

En mi opinión resulta impreciso concluir, como se hizo en la sentencia, que sólo aquél que sabe leer y escribir puede desempeñar adecuadamente su trabajo como legislador y por consiguiente que sólo de esta manera se representarán adecuadamente los intereses de los ciudadanos.

Lo anterior, pues no puede justificarse tal medida bajo el argumento de que el origen de la limitante pudiera considerarse útil para obtener un cierto estándar de calidad en los servidores públicos, pues, nuestro actual sistema jurídico democrático no exige que los aspirantes a cargos de elección popular posean determinadas capacidades técnicas o culturales para realizar el

servicio, pues ello excluiría de la posibilidad de representar en el gobierno a ciertos sectores de la sociedad.

Aunado a ello, tal requisito no resulta idóneo para el fin que persigue, ya que nada garantiza que una persona que sabe leer y escribir, tiene mejores cualidades técnicas, administrativas, organizacionales o de cultura en general, que alguien que no posee tales conocimientos; en razón de que las condiciones de calidad buscadas pueden alcanzarse, entre otras formas, a través de instrumentos como la carrera legislativa o distintas exigencias ajenas a la materia de esta acción.

Es decir, no debe perderse de vista que la representatividad en una sociedad democrática no requiere de ciertas cualidades que distingan a sus miembros o que los coloquen en sectores determinados del ámbito técnico o académico, máxime que ello, como ya se ha dicho, no garantiza el adecuado desempeño de las funciones que le son encomendadas como legisladores, además de que la falta de conocimientos para leer y escribir, por lo general, es atribuible a la incapacidad del Estado para hacer frente adecuadamente al cumplimiento de las obligaciones de educación y no así, a los propios ciudadanos que carecen de tales conocimientos.

Sobre estas premisas, estimo que, de acuerdo con nuestro actual sistema jurídico de representación democrática, el criterio de igualdad que permite comparar a los sujetos que pretenden acceder a un cargo de elección popular, no puede ser otro que el de su condición como miembros de la sociedad en pleno ejercicio

de sus derechos, a efecto de que puedan representar a sus semejantes, sin distinguirlos por razón de sus conocimientos técnicos.

A mayor abundamiento, cabe señalar también que la medida señalada es discriminatoria incluso yendo más allá y preguntándonos ¿saber leer y escribir en qué idioma o lenguaje? Pues si asumimos que la medida se refiere a la lengua castellana ¿dónde quedarían las lenguas indígenas o los lenguajes como el de señas o el braille para las personas con discapacidad auditiva o visual?

Por tanto, el que la Constitución estatal en su artículo 69, fracción II prevea que para acceder al cargo de Diputado se requiere saber leer y escribir, constituye un trato discriminatorio prohibido en el artículo 1º constitucional, pues desde mi perspectiva no se persigue una finalidad constitucionalmente válida, en la medida en que nuestro sistema constitucional no precisa que los representantes de elección popular posean determinados conocimientos técnicos o culturales; además de que no resulta idónea para los fines que persigue, pues el saber leer y escribir tampoco garantiza organización, mejoramiento o excelencia en la función legislativa.

MINISTRO

JUAN N. SILVA MEZA

V O T O P A R T I C U L A R

QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013.

1. En sesión de diez de julio de dos mil catorce, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas citadas al rubro, promovidas por los representantes de los partidos políticos Acción Nacional y del Trabajo y por el Procurador General de la República.
2. En las respectivas demandas, se solicitó la invalidez del Decreto 540 de veintinueve de agosto de dos mil trece, publicado en la Edición Número 69 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de esa entidad federativa. Al respecto, el Tribunal Pleno, por votaciones diferenciadas, determinó que las acciones eran parcialmente procedentes pero infundadas; sobreseyó la acción por algunos artículos y reconoció la validez tanto del procedimiento de reforma a la Constitución Local como de sus artículos 66, párrafo segundo, y 69, fracción II. El primero establece la composición del Congreso del Estado y el segundo prevé como uno de los requisitos para ser diputado saber leer y escribir.
3. El presente voto tiene como objetivo hacer las aclaraciones pertinentes respecto a mi posicionamiento sobre el análisis de constitucionalidad del últimos de los artículos mencionados. Así, en los subsecuentes apartados, únicamente expondré las consideraciones de la mayoría y las razones que me llevaron a apartarme del sentido del fallo respecto a ese artículo, siguiendo la metodología de estudio del propio fallo.

I. RAZONES DE LA MAYORÍA

4. En el considerando sexto de la sentencia, se declara la validez de los artículos 66, párrafo segundo, y 69, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Durango. El primero, en razón de que el Congreso Local, de

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

conformidad con el requisito previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal, disminuyó el número de integrantes del Poder Legislativo pero atendió al mínimo establecido y de forma proporcional al número de habitantes en el Estado de Durango. Respecto al segundo precepto en comento, el Tribunal Pleno concluyó que, en términos de la amplia configuración de las legislaturas estatales respecto al establecimiento de requisitos para ser diputado local, el requisito de instrucción (saber leer y escribir) consistía en una distinción objetiva y razonable del derecho a ser votado.

II. POSICIONAMIENTO PERSONAL

5. Ahora bien, coincido con el reconocimiento de validez del artículo 66, párrafo segundo, de la Constitución de Durango al existir libertad configurativa del legislador local para establecer el número de representantes en el Congreso una vez cumplidos los requisitos de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal; sin embargo, no comparto el análisis de constitucionalidad del artículo 69, fracción II, de la Constitución Local.
6. En primer lugar, como se mencionó anteriormente, la sentencia sostiene que “saber leer y escribir” es una medida constitucional y razonable para poder ser diputado local. No comparto tal postura interpretativa. A mi juicio, el establecimiento de un requisito referido al alfabetismo de una persona que desee acudir a un cargo de representación democrática está sujeto al estándar más estricto de examen de regularidad constitucional, que no es superado en el caso concreto transgrediendo directamente el principio de no discriminación y el derecho a ser votado.
7. En principio, debe resaltarse que estos derechos se encuentran reconocidos en los artículos 1º y 35 de la Constitución Federal y en diversos tratados internacionales, entre los que destacan la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 23.1, inciso c), consagra que todos los ciudadanos tienen derecho de acceder en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país, mientras que el artículo 24 de

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

dicho tratado señala que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho, sin discriminación, a igual protección.

8. Ahora, es cierto que el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal¹ establece que el derecho a ser votado se sujeta a las condiciones y términos que determine la legislación; lo relevante es destacar que es criterio reiterado de esta Suprema Corte que dichas limitantes no pueden ser discriminatorias o restringir el derecho indebidamente, sino que deben basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno –que las torne necesarias para satisfacer un interés público imperativo– y ser proporcionales a ese objetivo.
9. En sentido similar, el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé que la ley puede regular los derechos políticos de las personas por diversas circunstancias, entre las que se encuentra la calidad de “instrucción”, que podría referirse a la “instrucción educativa”. No obstante, estimo que tal disposición debe considerarse como una norma habilitante a los Estados para legislar al respecto, sin que ello signifique que cualquier lineamiento referido al grado o tipo de “instrucción” para acceder a un cargo público deba declararse como constitucional.
10. Más bien, contrario a lo que parece implicar el fallo de la mayoría al reconocer la constitucionalidad del artículo reclamado, este precepto convencional debe interpretarse conforme al principio pro persona y en atención a las reglas de interpretación del artículo 29, inciso b), de la propia Convención Americana, que establece que *“ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de [...] b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte de uno de dichos Estados”*. La propia Corte Interamericana ha señalado que si bien los

¹ “**Artículo 35.-** Son derechos del ciudadano: [...]”

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; [...]”.

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013

derechos políticos previstos en el artículo 23.1 de la Convención Americana pueden ser reglamentados de acuerdo a ciertas circunstancias, como la “instrucción”, tal situación debe respetar el resto de las normas convencionales y los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.

11. Por ejemplo, en el *Caso Castañeda Guzmán vs. Estados Unidos Mexicanos*, se adujo en su párrafo 155 que el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a tales derechos, exclusivamente en razón de la “edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena”. Sin embargo, más adelante en ese mismo párrafo se señaló que *“es evidente que estas causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes a las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. Siempre que no sean desproporcionales o irrazonables [...]”*.
12. Con fundamento en estas aclaraciones, considero que el requisito de “saber leer y escribir” previsto en la fracción II del artículo 69 cuestionado resulta, en principio, contrario al derecho a la no discriminación, toda vez que, aun en el supuesto en el que fuera mínimo el porcentaje de habitantes analfabetas en este país, la Constitución Federal tiene como objetivo primario proteger a los grupos más vulnerables, como podrían ser aquellas personas que por su capacidad educativa y social no cuentan con los conocimientos más básicos de alfabetismo. Para ello justamente se reconoce el derecho humano a la no discriminación.
13. Así, los derechos humanos, incluido el derecho a ser votado, no son medidas que busquen resguardar a las mayorías o a los grupos mayoritarios, como son los que tienen ciertos conocimientos educativos. Los derechos humanos son precisamente la forma en que el Derecho reconoce y construye una protección jurídica para el ser humano y, en especial, para

**VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y
SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

los grupos más vulnerables, que por lo general carecen de fuerza política, social o económica para hacer valer sus pretensiones.

14. De forma que justificar un requisito referido a la instrucción, como el “saber leer y escribir”, con datos sobre el porcentaje de personas analfabetas o la mínima preparación educativa, tal como lo implica el fallo de la mayoría, va en contra de toda noción de igualdad en su núcleo esencial y apuntala una discriminación por razón de condición social.
15. En ese sentido, difiero de la premisa que sustenta la constitucionalidad del aludido requisito consistente en que el representante popular debe tener ciertos conocimientos para poder llevar a cabo su función. Considero que el cargo como diputado local –representante popular del pueblo ante el órgano legislativo– no es una función técnica ni puede implicar que el titular del cargo deba de tener ciertos conocimientos técnicos especializados.
16. A mi parecer, la naturaleza de este tipo de funcionarios es precisamente de representación. Personas que, independientemente de sus conocimientos técnicos o educativos, pueden conocer las demandas y necesidades de sus electores. Estos últimos son los ciudadanos que escogen entre varias opciones cuál es la persona más idónea para representarlos ante el órgano democrático, por lo que considero que esta Suprema Corte no puede validar una norma que por sí misma excluye a todo un grupo de individuos, sin tener un parámetro objetivo para ello.
17. Lo anterior no contradice el contenido del aludido preceptos de la Convención Americana, pues como destacué, el requisito de “instrucción” es meramente una habilitante de regulación legislativa, por lo que su validez tiene que analizarse caso por caso y conforme al principio de proporcionalidad.
18. En esta línea argumentativa, y retomando que las medidas que limiten el derecho a ser votado deben ser las menos restrictivas posibles, estimo que la norma impugnada en cuestión no cumple el estándar de proporcionalidad establecido por esta Suprema Corte.

**VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y
SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

19. En primer lugar, el requisito previsto en el artículo reclamado no constituye la medida más idónea para cumplir el fin constitucionalmente imperioso, que radica en el adecuado ejercicio del encargo legislativo. A mi juicio, existen otros mecanismos que pueden ser más adecuadas y razonables para alcanzar tal finalidad. Ejemplo de lo anterior podría ser la disposición de un presupuesto específico para contratar consejeros o capacitadores que auxilien al diputado o diputada que no sabe leer o escribir en el desarrollo de su función, brindarle los elementos técnicos necesarios para que conozca el contenido de los documentos legislativos y se pronuncie sobre los mismos. Es trasladar el concepto de “ajustes razonables” que funcionan para otros ámbitos normativos (como el de personas de discapacidad) al supuesto de alfabetismo.
20. A saber, dudo mucho que mis compañeros de este Tribunal Pleno apoyen la constitucionalidad de una norma que prevea como requisito para ser diputado o diputada local que la persona en cuestión no tenga una discapacidad visual absoluta (ciego). Quiero suponer que en ese caso hablarían de discriminación y de que el Estado tiene la obligación de llevar a cabo todas las medidas necesarias para propiciar que las personas con discapacidad accedan en condiciones de igualdad a las mismas funciones y cargos del resto de la población. Tal vez se argumentaría que se deben traducir todos los documentos legislativos al braille o que las personas que trabajen con los respectivos legisladores pueden auxiliarlos en sus funciones.
21. Desde mi punto de vista, ocurre lo mismo en el caso concreto. Se trata de una norma que excluye a los miembros de uno de los grupos más discriminados en nuestra sociedad de la representación política. Si bien el analfabetismo no es una discapacidad y, lógicamente, no existe una normativa que exija la toma de ajustes razonables (como se ocurre con las personas con discapacidad), nos encontrábamos ante un asunto límite en el que esta Suprema Corte tenía la oportunidad de decidir si validaba una de las muchas barreras que enfrenta una persona analfabeta a lo largo de su vida a partir de una idea de ajustes razonables.

**VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y
SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

22. Podría afirmarse que el solventar el analfabetismo con auxilio de otras personas para que el diputado o diputada conozca el contenido de los documentos legislativos o para que redacte los documentos necesarios para el ejercicio de su función puede generar un supuesto en el que, en realidad, no se les proporcione verazmente la información y el diputado o diputada ejerza incorrectamente su función. Si bien ello está en el mundo de lo posible, las vicisitudes fácticas no es un argumento suficiente para negarle a cierto grupo el goce de un derecho humano. Para evitar estos escenarios es posible tomar otro tipo de medidas.
23. Por otro lado, el requisito de saber “leer y escribir” tampoco resulta razonable, toda vez que –como se adelantó– el puesto de diputado local de acuerdo con el artículo 66 de la Constitución de Durango, es de representación popular y su naturaleza radica en que los ciudadanos elijan a la persona que consideran que mejor puede comprender sus intereses, ideas, pensamientos, posturas ideológicas, etcétera, para llevarlos a la instancia legislativa correspondiente; por tanto, la característica que define al legislador no necesariamente atiende a sus conocimientos o estudios superiores, sino a su capacidad para representar al grupo de personas que lo elige. No es forzosamente mejor representante el que sabe leer y escribir.
24. Finalmente, tampoco resulta proporcional la medida reclamada, dado que el derecho político protegido se afecta en mayor medida que lo que se beneficia. Esto es así, pues aun en el supuesto de que gran cantidad de los habitantes de este país y del Estado de Durango cuenten con los conocimientos básicos para leer y escribir, la proporcionalidad no debe depender de que la mayoría de las personas tenga ciertas características.
25. Estimo que las minorías, que pueden ser parte de grupos indígenas que no hablen español o personas que por su contexto o condición social carezcan de tal conocimiento, también tienen el derecho a acceder a los puestos públicos y ser votados, máxime dada la naturaleza del puesto de diputado local que, como se explicó, es de elección popular que no requiere de un perfil técnico especializado ni de méritos en áreas de conocimiento. En un

**VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y
SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013**

órgano legislativo no debe reinar la instrucción académica, aunque sea la llamada mínima indispensable, sino la capacidad de expresar y respaldar los intereses de las personas a las que se representa, lo cual se puede obtener a partir de ajustes razonables en el interior del seno legislativo.

MINISTRO

ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
DE LA SUPREMA CORTE**

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA