

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 125/2022 y sus acumuladas 127/2022 y 128/2022, así como los Votos Particular del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y Aclaratorio del señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 125/2022 Y SUS ACUMULADAS 127/2022 Y 128/2022.

PROMOVENTES: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y COMITÉ EJECUTIVO ESTATAL DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

SECRETARIO MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ

COLABORÓ: LUIS DIAZ ESPINOSA

ÍNDICE TEMÁTICO

	APARTADO	CRITERIO Y DECISIÓN	PÁGS.
	ANTECEDENTES.	Se resalta que la demanda registrada como 128/2022, presentada por el Comité Ejecutivo Estatal del PRD en el Estado de Veracruz, fue desechada por notoriamente improcedente mediante el primer acuerdo del Ministro Instructor. Por su parte, se admitieron a trámite las acciones 125/2022 y 127/2022, interpuestas por las dirigencias del PAN y el PRD.	1-18
I.	COMPETENCIA.	El Tribunal Pleno es competente para conocer de la acción de inconstitucionalidad.	18
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.	Se impugna el Decreto 240, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el once de agosto de dos mil veintidós, mediante el cual se adicionó la fracción III del artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Asimismo, se cuestiona el procedimiento legislativo que dio origen a dicho Decreto.	18-19
III.	OPORTUNIDAD.	Las demandas fueron presentadas de forma oportuna.	19-20
IV.	LEGITIMACIÓN.	Las demandas fueron planteadas por los respectivos representantes de los partidos políticos accionantes (PAN y PRD) y, a su vez, se considera que la norma reclamada se vincula con la materia electoral.	20-23
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.	El Poder Legislativo argumenta que la reforma impugnada no trata de cuestiones de carácter electoral y que los partidos políticos no demuestran la forma en la que les afecta la adición normativa cuestionada. Dichos argumentos de improcedencia se desestiman, toda vez que sí existe relación con la materia electoral y en las acciones no se requiere afectación y, a su vez, el examen del alcance de la norma involucra aspectos de fondo.	23-27

VI.	ESTUDIO DE FONDO.	El estudio de fondo se divide en dos apartados: En el primero se analiza el procedimiento legislativo del Decreto impugnado. (VI.1.) En el segundo se analiza la regularidad de la fracción III del artículo 11 impugnada (VI.2.)	27-77
	VI.1. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.	Para efectos de dar respuesta a esta problemática, en primer lugar, se explica la doctrina para evaluar la regularidad de los procedimientos legislativos (A). Posteriormente, se detallan las reglas y principios que rigen en el procedimiento legislativo en el Estado de Veracruz (B). Con base en lo anterior, se exponen las razones específicas por las cuales se considera que no se actualizan violaciones al procedimiento legislativo con potencial invalidante (C).	28-54
	VI.2. ANÁLISIS DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL.	Tras detallar el parámetro de regularidad aplicable, se llega a la conclusión que resulta inconstitucional la porción normativa que dice “<i>con hijos veracruzanos o</i>” de la fracción III del artículo 11 de la Constitución del Estado de Veracruz. En suma, se argumenta que mediante la fracción cuestionada se adicionó por el Poder Reformador veracruzano dos nuevos supuestos para ser considerado como veracruzano: contar con hijos veracruzanos o con una residencia efectiva de cinco años en territorio veracruzano. Valorando este contenido, en primer lugar, se estima que la fracción cuestionada sí es una norma general, cuyo contenido y alcances son claros; por lo que no existe una violación a los principios de legalidad o seguridad jurídica. En segundo lugar, se alude que el legislador veracruzano tiene facultades para definir quién se considera o no como veracruzano. No obstante lo anterior, en tercer lugar, se llega a la convicción que la adición sí irrumpe en uno de los requisitos tasados constitucionalmente para la Gubernatura de un Estado previstos en el último párrafo de la fracción I del artículo 116 de la Constitución General. A saber, el citado 116 marca que solo podrán ser Gobernadores o Gobernadoras las personas mexicanas por nacimiento y nativas del Estado, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios. Atendiendo a una	54-77

		interpretación gramatical, teleológica e histórica de este contenido, se estima que cuando el Poder Constituyente utilizó el concepto de “nativo”, se refirió a “nacido” en el territorio estatal. En ese sentido, al definir la norma reclamada que serán veracruzanas las personas con hijos o hijas veracruzanas, de manera indirecta se irrumpe con este requisito constitucional de ser nativo; ello, ya que lo amplía a personas que no nacieron en dicha entidad federativa y que, por ese solo hecho, según la propia Constitución Local (artículo 43), podrán aspirar a ocupar la Gubernatura del Estado. Consiguientemente, para solventar esta deficiencia constitucional, cabe declarar inconstitucional únicamente la porción normativa que dice “con hijos veracruzanos o” de la fracción III del artículo 11 de la Constitución del Estado de Veracruz. El resto del texto supera un examen de constitucionalidad al ser coincidente con lo que prevé el aludido numeral 116 constitucional: o se es nativo del Estado o se cuenta con residencia efectiva no menor de cinco años previos al día de los comicios.	
VII.	EFFECTOS.	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la sentencia al Congreso del Estado de Veracruz.	77-78
	PUNTOS RESOLUTIVOS:	PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 11, fracción III, en su porción normativa “con hijos veracruzanos o”, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, adicionado mediante el Decreto número 240, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el once de agosto de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de conformidad con lo establecido en los apartados VI y VII de esta decisión. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.	78

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 125/2022 Y SUS ACUMULADAS 127/2022 Y 128/2022.

PROMOVENTES: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y COMITÉ EJECUTIVO ESTATAL DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.

VISTO BUENO

SR/A. MINISTRA/O

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

SECRETARIO MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ

COLABORÓ: LUIS DIAZ ESPINOSA

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 125/2022 y sus acumuladas 127/2022 y 128/2022, promovidas por las dirigencias nacionales del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática, así como por el Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra de la adición normativa reflejada en la fracción III del artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. **Presentación del escrito inicial.** El nueve y diez de septiembre de dos mil veintidós, respectivamente, los partidos políticos Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD) promovieron acciones de inconstitucionalidad. En sus respectivas demandas, señalaron como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y solicitaron la declaratoria de invalidez de la **fracción III del artículo 11 de la Constitución Local**, adicionada mediante Decreto 240, publicado el once de agosto de dos mil veintidós en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa. Asimismo, el propio diez de septiembre de dos mil veintidós, el Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave presentó un diverso escrito en el que señaló su intención de promover una acción de inconstitucionalidad en contra de la adición referida.
2. **Conceptos de invalidez.** En dichos escritos, los actores expusieron diferentes puntos de vista en torno a la inconstitucionalidad de la norma cuestionada.
3. Por un lado, el **PAN** expresó lo siguiente a través de un único concepto de invalidez¹:
 - a) **ÚNICO. El Decreto número 240 viola el principio de legalidad y seguridad jurídica, contenidos en los artículos 14 y 16, en relación con los diversos 116, fracción I, 124 y 133, todos de la Constitución Federal.** El Decreto reclamado resulta violatorio de los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16, en relación con el diverso 116, fracción I, último párrafo, que establece como requisito tasado para ser electo al cargo de Gobernador el de haber nacido en la entidad federativa correspondiente o, alternativamente, el requisito de residencia efectiva de cuando menos cinco años.
 - b) Bajo pretexto de otorgar una protección garantista, el Congreso local amplía los criterios para considerar a una persona veracruzana (nativa) por el solo hecho de que sus hijos hayan nacido en esa entidad federativa y tengan residencia efectiva de cinco años; situación que no se encuentra contemplada en la Constitución General ni en ni ninguna Constitución local.
 - c) El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado en el último párrafo de la fracción I del artículo 116 constitucional algunos requisitos para acceder al cargo de Gobernador que resultan indisponibles para el legislador local; es decir, que son constitucionalmente tasados. Específicamente, en la acción de inconstitucionalidad 74/2008, el Tribunal Pleno analizó esos requisitos de manera exhaustiva y señaló que sólo pueden ser gobernadores de un Estado: 1) todos los ciudadanos mexicanos y nativos de la entidad de que se trate, sin restricción de residencia alguna; y, 2) todos los ciudadanos mexicanos no nativos del Estado, con una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios.

¹ El PAN sostuvo que las normas transgredidas fueron los artículos 1, 14, 16, 41, 116, fracción I, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- d) Ahora bien, una interpretación posible de la norma que se analiza es que ésta solamente resulta aplicable a los no nativos de la entidad federativa cuando tengan residencia efectiva de 5 años; de esa manera, se agrega un supuesto más para considerar que serán nativos de la entidad federativa y, por ende, elegibles siempre que tengan hijos nacidos en su territorio. De ahí, que se advierta una deficiente y dolosa regulación.
 - e) Más bien, al establecer los requisitos para ocupar el cargo de Gobernador, el legislador local decidió desarticular uno de los requisitos establecidos en el precepto constitucional referido y omitir de manera absoluta el requisito de ser nativo de la entidad federativa para poder ocupar dicho cargo, puesto que ese carácter solo se adquiere por haber nacido en el territorio y ser descendiente de veracruzanos, más no ascendientes de los mismos. Por tanto, esa deficiencia debe considerarse como una modulación de un requisito constitucionalmente tasado que restringe el derecho al voto pasivo en el artículo 35, fracción II, constitucional, contrario al parámetro constitucional.
 - f) Adicionalmente, es evidente que la medida legislativa impugnada brinda un trato desigual injustificado a quienes son nativos de la entidad, en contravención al principio de igualdad, careciendo de razonabilidad legislativa y de una debida motivación que la justifique.
4. Por su parte, el **PRD** expuso cuatro conceptos de invalidez², alegando diversos motivos de inconstitucionalidad:
- a) **PRIMERO. Violaciones al principio de seguridad jurídica porque la norma no cumple los principios de impersonalidad, abstracción y generalidad.** El Decreto reclamado no cubre la impersonalidad, abstracción y generalidad que toda Ley debe de cumplir, violentando así el artículo 13 de la Constitución Federal, que desde una interpretación conforme, prohíbe que una ley pueda ser en beneficio o perjuicio de una persona o grupo de personas en particular. Es por ello, que bajo el pretexto de que dicho Decreto tendrá como objetivo dar a las personas que llegan al Estado de Veracruz -sin ser originario ni vecino, pero con un hijo nacido en Veracruz- la calidad de ciudadano de ese Estado; para así violar su espíritu y realizar un fraude a la ley.
 - b) **SEGUNDO. Violaciones al principio de seguridad jurídica por no seguirse las formalidades esenciales del procedimiento legislativo.** El artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz establece la facultad del Congreso del Estado para realizar reformas a la misma, las cuales deben ser aprobadas por las dos terceras partes de los miembros del Congreso y de la mayoría de los Ayuntamientos. Asimismo, la *“Ley Reglamentaria del artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en Materia de Reformas Constitucionales Parciales”*, establece el apego al procedimiento legislativo como requisito de una procedencia en una reforma constitucional, tal y como se señala en sus numerales 3 y 6.
 - c) Si dichos preceptos no son cumplidos, existe un vicio de origen en la norma, toda vez que el acto legislativo es una unidad indisoluble y al existir una falla en una de las partes que lo constituyen, se contamina la totalidad del acto. Cita en apoyo la jurisprudencia de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL”**.
 - d) En ese sentido, se estima que en el caso existe un vicio en el proceso legislativo, debido a que la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales no convocó a reunión para recibir la iniciativa y darle lectura y, por consiguiente, no se difundió en medios electrónicos, aun cuando los artículos 45, párrafos primero y tercero y 106, párrafo primero, del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz así lo requiere.
 - e) Por el contrario, la iniciativa fue turnada a dicha Comisión, la cual se encuentra conformada por tres diputados, y únicamente fue dictaminada por dos, quienes son integrantes del partido Morena; lo que a su parecer representa un conflicto de interés. Además, la Presidencia de la Comisión Permanente de Justicia no hizo pública la convocatoria, orden del día, ni documentos que sirvieran para analizar de mejor manera la *“iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona la fracción III al artículo 11, de la Constitución Política del Estado”*, con por lo menos 48 horas de anticipación, tal y como lo señalan los párrafos cuarto y sexto del artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.

² El PRD señaló como preceptos violados los artículos 1º, 13, 16, párrafo primero, 30, inciso A), 35, fracción II, 36, fracción IV, 39, 40, 41, párrafo tercero, fracción I, 82, fracciones I y III, 116, fracción I párrafo quinto y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos 1, 2, 4, párrafos décimo y décimo primero, 6, párrafo primero, 11, 14, párrafo primero, 15, fracción I, 16, fracción III, 43, fracciones I y II, 80 y 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz.

- f) **TERCERO. Violaciones al principio de seguridad jurídica por no seguirse las formalidades esenciales del procedimiento legislativo.** Se violenta el procedimiento ordinario establecido en la referida Ley Reglamentaria. Tanto ese ordenamiento, como el propio numeral 84 de la Constitución local, establecen dos procedimientos para aprobar las reformas parciales de carácter constitucional en la entidad. El primero de ellos, es el "procedimiento ordinario", el cual se aplica para toda reforma constitucional emanada de cualquier persona que el artículo 34 de la Constitución local le da el derecho de presentar una iniciativa y que, solo tiene que ser aprobado en un solo periodo ordinario de sesiones por las dos terceras partes de los diputados que integran el Pleno del Congreso y con la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos.
- g) El segundo, es el "procedimiento especial", el cual se instituyó para aquellas reformas a la Constitución local cuando existe un Decreto de reforma a la Constitución Federal, en el que se ordene a las legislaturas locales adecuar sus textos constitucionales al sentido de aquél, o cuando se hiciera necesario adecuar la Constitución local a disposiciones emanadas de las leyes nacionales, únicas o generales expedidas por el Congreso de la Unión, o como consecuencia de declaratorias de invalidez emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Procedimiento que basta con que la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales y la Junta de Coordinación Política propongan al pleno que declaren iniciar ese procedimiento, para que el Decreto de reforma pueda ser aprobado en un solo periodo ordinario o extraordinario de sesiones y sin la necesidad de la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos.
- h) Bajo ese tenor, se considera que el Congreso local violenta lo establecido dentro del procedimiento ordinario de la Ley Reglamentaria en cita, al darle una interpretación a modo; ello, toda vez que del Decreto 3 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria en comento, publicado en la Gaceta Oficial el 4 de diciembre de 2018, se perseguía la eliminación de la segunda aprobación por parte del Congreso del Estado de los proyectos de reformas constitucionales en procedimientos ordinarios, conculcado en el artículo 7 de esa Ley Reglamentaria; ya que antes de la reforma, señalaba que las reformas parciales de la Constitución veracruzana en procedimientos ordinarios se tenían que aprobar en dos periodos ordinarios de sesiones.
- i) De conformidad con la multicitada Ley Reglamentaria del artículo 84, los dictámenes formulados por las Comisiones del Congreso, relativos a proyectos de Decreto de reforma constitucional, se enlistan para su aprobación en la sesión de Pleno inmediata, pero debe ser sesión ordinaria, toda vez que corresponde a un procedimiento ordinario. Entonces, si dicha Ley permitiera que los dictámenes de reformas constitucionales en un "procedimiento ordinario" pudieran darse en un periodo distinto al ordinario, lo haría distinguir dentro de este procedimiento, tal y como lo hace para el "procedimiento especial" de conformidad con los artículos 14 y 16.
- j) Ahora bien, el Decreto reclamado no busca dar cumplimiento a un decreto que emane de la Constitución Federal en el que se ordene a la legislatura local adecuar sus textos constitucionales al sentido de aquél, o que se haga necesario adecuar la Constitución local a disposiciones emanadas de una Ley nacional o general expedidas por el Congreso de la Unión o se esté dando cumplimiento a una declaratoria de invalidez emitida por la Suprema Corte; única justificación para que se haya realizado en un periodo extraordinario de sesiones. Inclusive, para que una reforma parcial a la Constitución local emanada de un procedimiento ordinario pueda ser votada en un periodo extraordinario de sesiones, la Ley Reglamentaria lo debiera establecer como tal, así como determinar sus consecuencias.
- k) **CUARTO. Inconstitucionalidad por violaciones al derecho de votar y ser votado.** Al margen de las violaciones procesales, se alega que el Decreto reclamado violenta los derechos de los ciudadanos veracruzanos de votar y ser votados y, como consecuencia, su derecho de acceso al poder público previsto en los artículos 1º; 13; 30, inciso a); 34; 36, fracción IV; 55, fracciones I y III; 82, fracciones I y II; 116, fracción I, párrafo quinto, y 133 de la Constitución Federal; así como en los diversos 2; 4, párrafos décimo y décimo primero; 11; 43, fracciones I y II; y 80 de la Constitución local.
- l) En efecto, el Congreso local transgrede el marco normativo constitucional, al extralimitarse y darle la categoría de "veracruzanos" a todas las personas nacidas fuera del territorio del Estado, siempre y cuando tenga "hijos veracruzanos" -aunque ellos no tengan residencia en Veracruz-, o con una residencia efectiva de cinco años en el territorio. De tal forma que, cualquier persona nacida en cualquier otra entidad del país o del extranjero, y que, por el hecho de haber tenido un hijo nacido en Veracruz, se convertirá en veracruzano, aunque no viva o nunca haya vivido en dicho Estado.

- m) El artículo 30 de la Constitución Federal prevé como mexicanos por nacimiento a los que nazcan en el territorio o a los hijos de padre, madre o padres mexicanos y del mismo modo, es que las treinta y dos constituciones de las entidades federativas en el país prevén ello. Es decir, como nativos de sus Estados, a los nativos en su territorio o a los hijos de padre, madre o padres originarios de esa entidad, tal y como se establecía en la Constitución de Veracruz.
 - n) En esa línea, se introduce un supuesto normativo que contraviene dicho precepto constitucional y, con ello, se violenta lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Federal; por lo que el Congreso del Estado se extralimita en sus atribuciones.
 - o) Del mismo modo, el texto constitucional es claro respecto a que el otorgamiento de la nacionalidad mexicana por nacimiento no es extensivo a otros supuestos no previstos expresamente por el Constituyente; es decir, las hipótesis establecidas en el artículo 30, inciso A), de la Constitución Federal deben interpretarse de manera estricta, pues se destinan sólo a los sujetos que están explícitamente contemplados en la norma (supuestos que son limitativos y no enunciativos); por lo que no puede interpretarse de otra manera. Criterio que se dejó establecido en la tesis de jurisprudencia de rubro: **“NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. EL ARTÍCULO 30, INCISO A), FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO ES EXTENSIVO A SUPUESTOS NO PREVISTOS EXPRESAMENTE”**.
 - p) Por otro lado, pide que se realice una interpretación conforme de las normas cuestionadas y, finalmente, solicita la suspensión de sus efectos.
5. De igual manera, en el diverso escrito presentado por el **Comité Ejecutivo Estatal del PRD EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE** se afirmó que la citada norma reclamada era inconstitucional por violaciones en el procedimiento, por vulnerar el principio de supremacía constitucional y por detentar inconsistencias en torno a los requisitos de elegibilidad para las y los gobernadores, establecidos en el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
6. **Admisión, desechamiento y trámite.** El trece y diecinueve de septiembre de dos mil veintidós, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte registró las acciones de inconstitucionalidad bajo los números de expediente **125/2022** (la del PAN), **127/2022** (la del PRD) y **128/2022** (la del CEE del PRD en Veracruz), decretando su acumulación y designando como instructor del procedimiento al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.
7. Bajo ese tenor, el veintiuno de septiembre de dos mil veintidós, el aludido Ministro Instructor recibió el expediente y emitió un acuerdo en el que adoptó las siguientes determinaciones: En primer lugar, **desechó la acción de inconstitucionalidad 128/2022** por encontrarse un motivo manifiesto e indudable consistente en la falta de legitimación procesal activa. Esto es así, pues la demanda fue promovida por el Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave a través de su Presidente; sin embargo, conforme a la legislación aplicable, tal actuación es improcedente, toda vez que el PRD cuenta con registro ante el Instituto Nacional Electoral y entonces debe comparecer éste por conducto de su dirigencia nacional.
8. En segundo lugar, el Ministro Instructor **admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad 125/2022 y su acumulada 127/2022**, promovidas por el PAN y el PRD; consecuentemente, ordenó que se les diera vista de las mismas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para que rindieran su informe y enviaran los documentos que integran el proceso legislativo del Decreto impugnado, así como un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad, respectivamente; asimismo, le dio vista del asunto al Fiscal General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.
9. Por su parte, le solicitó al Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral que enviara los estatutos vigentes del PAN y del PRD, así como la certificación de su registro vigente y quiénes son sus representantes. Finalmente, requirió al Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la remisión de su opinión, así como a la Consejera Presidenta del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz el informe sobre la fecha de inicio del próximo proceso electoral.
10. **Comienzo del próximo proceso electoral.** Mediante oficio número OPLEV/SE/DEAJ/453/2022, el Secretario Ejecutivo del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz desahogó el requerimiento formulado. En dicho documento informó que el Consejo General del Organismo debe aprobar el calendario del proceso electoral local y ahí se determinará su inicio; lo que, en términos del artículo 169 del Código Electoral para el Estado de Veracruz, debe ser en los **primeros diez días del mes de noviembre del año dos mil veintitrés**.

11. **Informe del Poder Legislativo.** Por escrito enviado el once de octubre de dos mil veintidós y recibido el dieciocho siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Directora de Servicios Jurídicos rindió el informe en representación del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. En tal escrito se argumentó lo siguiente:
- a) **Cuestiones previas.** Los partidos promoventes se limitan a decir que la reforma es contraria al texto constitucional y pretenden plantear la impugnación de la norma, afirmando su carácter electoral, que por cierto no lo es, toda vez que no se trata de una reforma que cambie alguna situación jurídica en referencia a la elección de cargos de elección popular o procedimientos de cuestiones electorales; por lo que es notoriamente improcedente.
 - b) **Causas de improcedencia y sobreseimiento.** Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX, en relación con el diverso 62, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que los partidos políticos promoventes no demuestran la forma en que les afecta la adición de la fracción III al artículo 11 de la Constitución local que impugnan.
 - c) Asimismo, aduce que los planteamientos hechos valer por los partidos accionantes se apartan de los aspectos relacionados con procesos electorales debido a que, el decreto impugnado alude a las personas que se consideran veracruzanos, de los vecinos y de los ciudadanos; cuestiones que atañen a todos los habitantes que dentro del territorio mexicanos que cumplan con dicha calidad y no como lo es planteado por los partidos recurrentes, relacionado con los requisitos para ser postulado a la gubernatura estatal.
 - d) **Razones y fundamentos jurídicos para sostener la validez del acto legislativo.** En términos generales, el Decreto impugnado se elaboró con base en las facultades otorgadas al Congreso del Estado.
 - e) **Razones y fundamentos jurídicos para sostener la constitucionalidad del “Decreto por el que se adiciona la fracción III al artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Veracruz”.** Aduce que los artículos 35, fracción II y 116, fracción I, de la Constitución Federal, guardan armonía con el contenido de la fracción III del artículo 11 de la Constitución local, porque en él, lo relativo a “ser nativo de la entidad” en la que se trate, constituye un requisito tasado que la Constitución Federal define. En ese sentido, se atendió el reconocimiento de la calidad de veracruzano a aquellas personas mexicanas nacidas fuera del Estado, con hijos veracruzanos o con residencia efectiva de cinco años en el territorio; favoreciendo el acceso y participación más amplia de las personas y no siendo excluidas a través de requisitos irrazonables o discriminatorios.
 - f) En efecto, el Máximo Tribunal del país ha sostenido que la Constitución Federal y los tratados internacionales reconocen en los más amplios términos el derecho a ser votado; sin embargo, dado sus características puede ser regulado para efectos de poderlo hacer efectivo en el propio ordenamiento constitucional y por ello, las entidades federativas gozan de un amplio margen de configuración en su propio orden jurídico; no obstante, se debe realizar atendiendo siempre los principios de no discriminación y proporcionalidad, con estricto respeto a los requisitos tasados establecidos por la Constitución.
 - g) Dicho lo anterior, se realiza el informe respecto de los conceptos de invalidez.
 - h) **Primero.** Por cuanto hace al concepto de invalidez referido por el PAN en el que esgrime que se violan los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16, en relación con los diversos 116, fracción I, 124 y 133 de la Constitución Federal, es infundado. En primer lugar, no se violan dichos principios, ni tampoco se vulneran los preceptos constitucionales dado que forma parte de la libertad de configuración legislativa del Congreso del Estado, el modular las previsiones dispuestas en el texto constitucional, en el sentido de establecer alternativas para acreditar el requisito de ser nativo de la entidad de que se trate, si así se estima conveniente siempre que ello lo haga en forma razonada y justificada; tal como se hizo en el dictamen que dio origen al Decreto controvertido.
 - i) **Segundo.** En relación con los argumentos del PRD de que la norma no cumple con los principios de impersonalidad, abstracción y generalidad; señala que, contrario a ello, la adición de la fracción III al artículo 11 de la Constitución local es resultado de un acto jurídico, como fue el trabajo legislativo de parte de una autoridad debidamente facultada para ello, no para la colocación de persona alguna en particular, sino para el beneficio de las comunidades migratorias con raíces asentadas en el territorio de Veracruz, en busca de identidad personal y en apego a la legalidad para garantizar los derechos humanos de las personas; siendo un acto legislativo fundado y motivado.

- j) Aunado a que, en armonía con las reformas constitucionales de dos mil once y con la finalidad de no privar a las personas que han decidido establecerse en el Estado de acceder y hacer efectivos los derechos y obligaciones en el lugar que residen, y dotarles de una identidad efectiva atendiendo a la realidad de las circunstancias sin violentar su derecho de libre desarrollo, personalidad e identidad y retomando los principios de universalidad y progresividad es que se emitió el Decreto impugnado.
- k) Bajo ese tenor, el decreto no fue omiso de practicar la impersonalidad, abstracción y que generalidad que toda ley debe cumplir, pues la adición de la fracción III al artículo 11 no fue realizada en beneficio o perjuicio de una sola persona, pues con ello se salvaguardan los derechos de las personas que establecieron su residencia en el Estado de Veracruz y a su vez, otorgándoles derechos y obligaciones.
- l) Por otro lado, señala que si bien es cierto, que el artículo 43 de la Constitución local establece como requisito ser veracruzano para ser gobernador, no menos cierto es, que de igual modo los diversos 58, 58 bis, 67 y 69 establecen como requisitos, el ser veracruzano, para ocupar diversos puestos en el Poder Judicial del Estado, en el Tribunal Electoral y ediles dentro de los municipios, por lo que no se encuentra ante un fraude a la ley, toda vez que el decreto reclamado benefició no solo a las personas que aspiren a ser gobernador del Estado, sino a otras que aspiren a distintos cargos dentro de la administración en el Estado, ya que se otorga la calidad de veracruzano.
- m) **Tercero.** Sobre los conceptos de invalidez que aducen violaciones al procedimiento legislativo, estos son infundados. Sostiene que el Congreso sí cumplió con el procedimiento correspondiente y con lo estipulado por el artículo 84 de la Constitución local, así como en su Ley Reglamentaria. Para ello, señala los procedimientos establecidos en dicha ley, así como también relata todo el trámite legislativo que se llevó a cabo para la emisión del Decreto impugnado y, por tanto, aduce que los señalamientos del accionantes son falsos, toda vez que el proceso se cumplió cabalidad.
- n) Finalmente, por cuanto al hecho de que la iniciativa fue dictaminada por dos de los tres diputados que integran la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales y que ambos son del Grupo Legislativo de Morena, lo que representa un conflicto de interés en términos del artículo 9, párrafo primero, fracción IX, del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado. Al respecto, manifiesta que de acuerdo con los numerales 44 y 45 del citado Reglamento, las comisiones permanentes se integran por tres diputados elegidos por el Pleno y solo habrá dictamen cuando lo firmen la mayoría de sus miembros, por tanto, si dos de sus integrantes lo firman, significa que es válido y procedente; y, respecto al supuesto conflicto de intereses, no se explica cómo los diputados integrantes de la comisión que emitieron el dictamen pudieran tener interés personal o profesional en dicho asunto. Por ende, el Decreto reclamado no violan los artículos 14 y 16 constitucionales.
- o) **Cuarto.** Sobre el argumento referente a supuestas violaciones al derecho de votar y ser votado, señalando que se violentan los derechos fundamentales de los veracruzanos, es infundado. La adición reclamada no violenta sus derechos fundamentales, toda vez que es compatible con la Constitución Federal y que forma parte de la libertad de configuración legislativa de los Estados. En ese sentido no resulta inconstitucional que el Congreso local en ese uso de libertad configurativa pueda establecer distintas alternativas para acreditar el requisito de ser considerado veracruzano y que se realizó con el objeto de preservar los derechos de las personas, completando diversas vertientes como la identidad, el libre desarrollo y el reconocimiento de la pluralidad y diversidad de los grupos que conforman la sociedad.
- p) Además, lo anterior se armoniza con los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que indican que las restricciones a los derechos fundamentales -entre ellos los derechos políticos- no deben ser discriminatorios y deben atender a cuestiones de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, con la que se otorgue la protección más amplia a la ciudadanía.
- q) Refiere que, con los antecedentes legislativos del Decreto impugnado, se acredita de manera fundada y razonada la adición de la fracción III al artículo 11 de la Constitución local, y que menos aún se contraviene lo dispuesto en el artículo 30, inciso a), de la Constitución Federal, en el sentido de que no se contrapone la forma de adquirir la nacionalidad mexicana.

- r) Aduce que el Congreso del Estado no realiza leyes a modo para persona o grupo en particular, pues el ámbito de aplicación del Decreto reclamado es para todos en general; pues no es necesario que con ese Decreto se cubra el requisito señalado en el artículo 116 Constitución, ni tampoco el requisito de elegibilidad establecido en el diverso 43 de la Constitución local. En ese sentido, señala que la norma impugnada no establece requisitos para la elegibilidad de cargos públicos, sino que establece la calidad de ciudadano veracruzano.
 - s) De igual forma, la supremacía constitucional prevista en el artículo 133 de la Constitución Federal, está por encima de cualquier norma de carácter local, por lo que cualquier persona mexicana por nacimiento puede ser gobernador o gobernadora de un Estado, al ser nativo de éste o con residencia efectiva no menor de cinco años. Cita en apoyo la jurisprudencia de rubro: **“GOBERNADOR DE UN ESTADO. EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FIJA LA CONDICIONES PARA QUE UNA PERSONA PUEDA POSTULARSE PARA ESE CARGO, DEBE ANALIZARSE SISTEMÁTICAMENTE CON EL DIVERSO 35, FRACCIÓN II, DEL MISMO ORDENAMIENTO FUNDAMENTAL, EN TANTO ESTE ÚLTIMO ESTABLECE EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A SER VOTADOS PARA TODOS LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR”**.
 - t) Por último, sobre el argumento que se viola lo dispuesto en el artículo 13 Constitucional, manifiesta que no encuentra relación alguna con el decreto combatido en virtud de que no se legisló respecto de leyes privativas, fuero o emolumentos como compensación de servicios públicos; respecto al artículo 36, fracción IV, Constitucional, tampoco se encuentra relación, pues dicho numeral establece las obligaciones de los ciudadanos de la República y en esa fracción se hace referencia a desempeñar los cargos de elección popular de la federación o de las entidades federativas, que en ningún caso serán gratuitos.
 - u) Además, por cuanto hace al artículo 55, fracciones I y II de la Constitución Federal, no se relaciona con el Decreto impugnado, ya que dicho numeral hace referencia a los requisitos para ser diputado; así como no se advierten violaciones a los diversos 2 y 4, párrafos décimo y décimo primero, de la Constitución local, pues en modo alguno se trastoca la soberanía del Estado, ni se abordan temas de justicia laboral o de solución de conflictos sobre formalismos, ni sobre la igualdad de las partes o el debido proceso.
12. **Informe del Poder Ejecutivo.** Mediante escrito enviado el once de octubre de dos mil veintidós y recibido el diecinueve siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el Secretario de Gobierno rindió el informe de ley en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, manifestando en síntesis lo siguiente:
- a) Se reconoce como existente el precepto normativo del que se demanda su invalidez y se reconoce que, en ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución local al Poder Ejecutivo, es que se promulgó y publicó el Decreto combatido.
 - b) Señala que son inoperantes los conceptos de invalidez formulados por los partidos políticos accionantes. En efecto, se advierte la ausencia de argumentos reales, veraces y concretos respecto de la disposición normativa que se tilda de inconstitucional.
 - c) Son ineficaces los argumentos vertidos por los partidos políticos al pretender impugnar el supuesto en el que la Constitución de Veracruz reconoce la calidad de veracruzano siendo estos mexicanos nacidos fuera del Estado, cuando se tengan hijos veracruzanos o con una residencia efectiva de 5 años en territorio estatal. Esto implica que el espectro de derechos humanos abarque un reconocimiento desde la perspectiva de que se tiene realizado un proyecto de vida en el que se ha procreado a hijos mexicanos nacidos en el territorio del Estado, a fin de no dejar a un lado el derecho a la identidad como veracruzano.
 - d) Así bien, la calidad de veracruzano la adquieres por así haber generado un precedente consanguíneo, con el que como ciudadano recibes una identidad, la de veracruzano y de esa forma ejercer tus derechos como ciudadano del Estado, así como las obligaciones que con tal carácter adquieres, la de contribuir o pagar impuestos.
 - e) En ese sentido, la calidad de veracruzano de ninguna manera infiere a los supuestos contenidos en la Norma Fundamental ni tampoco vulnera derechos humanos, al contrario, la norma reclamada incorpora a la Constitución de Veracruz un espectro de reconocimiento hacia los ciudadanos mexicanos que tengan una residencia efectiva de 5 años y el supuesto en el que por el hecho de haber procreado a un hijo nacido en territorio veracruzano adquiera tal derecho a la identidad veracruzana.

13. **Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación.** En su escrito de opinión, la Sala Superior expuso los siguientes argumentos:
- a) No son materia de opinión los motivos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo, ni tampoco los planteamientos de que el decreto impugnado vulnera el artículo 13 constitucional -en el que se aduce que no cumple con los atributos de impersonalidad, abstracción y generalidad- por no ser de naturaleza electoral.
 - b) En cambio, para el tema de la vulneración a los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica, así como el derecho al sufragio activo y pasivo, al adicionar un requisito para ser veracruzano a los no nativos sí es procedente emitir una opinión al relacionarse directamente con los requisitos de elegibilidad para el cargo de gobernador a que se refiere el artículo 116 constitucional.
 - c) En su opinión, el Decreto impugnado es compatible con la Constitución Federal, toda vez que forma parte de la libertad de configuración legislativa y se pueden establecer alternativas que vayan en dirección con el mismo objetivo y fin de ser nativo, previsto por el órgano reformador en el artículo 116, fracción I, último párrafo Constitucional, siempre que ello se haga de forma razonable y justificada.
14. **Pedimento.** El Fiscal General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no formularon pedimento en el presente asunto.
15. **Alegatos y cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA.

16. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que los partidos políticos accionantes plantean la posible contradicción entre la Constitución Federal y el Decreto 240, por el que se adicionó la fracción III al artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.

17. La presente sentencia debe contener la fijación breve y precisa de las normas generales que son materia de la presente acción de inconstitucionalidad; ello, conforme al artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
18. Así, del análisis de los escritos de demanda de las acciones de inconstitucionalidad se estima que ambos partidos políticos impugnaron la **fracción III del artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, reformada mediante el Decreto 240, publicado el once de agosto de dos mil veintidós en el núm. ext. 318, tomo CCV, de la Gaceta Oficial del Estado; con la particularidad de que el PRD cuestionó explícitamente el procedimiento legislativo que dio origen a dicho Decreto.

III. OPORTUNIDAD.

19. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General³, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.
20. En este caso las acciones de inconstitucionalidad son oportunas, pues el Decreto por el que se adicionó una fracción III al artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Veracruz fue publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad el once de agosto de dos mil veintidós; de modo que el plazo para promover transcurrió del doce de agosto al diez de septiembre siguiente.
21. Luego, si la demanda del Partido Acción Nacional fue presentada el nueve de septiembre de dos mil veintidós, mientras que la del Partido de la Revolución Democrática el diez del mismo mes y año, ambas en el buzón judicial automatizado del edificio sede de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, entonces, es evidente que su presentación fue oportuna.

³ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles".

IV. LEGITIMACIÓN.

22. El artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal⁴ dispone, en lo que interesa, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral o registro ante la autoridad estatal, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales y locales o sólo locales, según corresponda. Por su parte, el diverso 62 de la Ley Reglamentaria de la materia⁵ establece que se considerarán parte demandante en las acciones promovidas contra leyes electorales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, cuando así corresponda.
23. Así, se tiene que una acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por los partidos políticos, según sea el caso, en contra de leyes electorales federales o locales, por conducto de sus dirigencias y para lo cual debe observarse que:
- a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;
 - b) El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso);
 - c) Quien suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello; y,
 - d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.
24. Tomando en cuenta estos requisitos, este Tribunal Pleno considera **que se acredita este supuesto procesal en las dos demandas de acción de inconstitucionalidad.**

Legitimación del Partido Acción Nacional.

25. En primer lugar, por lo que hace a la **acción de inconstitucionalidad 125/2022**, se advierte que el PAN cuenta con registro como partido político nacional ante el Instituto Nacional Electoral, cuyo Presidente del Comité Ejecutivo Nacional es Marko Antonio Cortés Mendoza, según consta en las certificaciones expedidas por la Directora del Secretario del INE, quien fue el signante de la demanda.
26. Por su parte, de conformidad con los artículos 19, 24, 57, inciso a) y 53, inciso a), de sus Estatutos⁶, se desprende que este representante cuenta con facultades para interponer las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional.
27. En consecuencia, en términos de lo dispuesto en el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia, se tiene por satisfecha la legitimación y representación del instituto político; teniéndose como acreditado, a su vez, el requisito material de impugnación, dado que las normas que se cuestionan tienen una relación con la materia electoral.

⁴ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

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

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

[...]

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; [...].

⁵ "Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

[...]

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

⁶ "Artículo 19. La máxima autoridad de Acción Nacional reside en la Asamblea Nacional.

Artículo 24.

1. El Presidente del Comité Ejecutivo Nacional lo será también de la Asamblea Nacional Ordinaria y Extraordinaria. En su ausencia, fungirá como Presidente el Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional y, a falta de éste, la persona que designe la propia Asamblea.

Artículo 53. Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:

a) 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, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y 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 57. La o el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, lo será también de la Asamblea Nacional, del Consejo Nacional y la Comisión Permanente Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes:

a) Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere el inciso a) del artículo 53 de estos Estatutos. Cuando el Presidente Nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del partido el Secretario General; (...)"

Legitimación del Partido de la Revolución Democrática.

28. Asimismo, respecto a la **acción de inconstitucionalidad 127/2022**, consta que el escrito de demanda fue presentado por José de Jesús Zambrano Grijalva, quien se ostentó como Presidente de la Dirección Nacional Ejecutiva del PRD, asociación política que cuenta con registro como partido político nacional ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por la Directora del Secretariado de dicho Instituto.
29. Bajo esa tónica, como se adelantó, el PRD es un órgano legitimado para interponer una acción de inconstitucionalidad y la referida persona que suscribió la demanda es reconocida por el propio organismo electoral como el Presidente de la Dirección Nacional Ejecutiva, y es él quien cuenta con su representación legal en términos de los artículos 38 y 39 de los Estatutos Internos⁷. Siendo que, a su vez, el contenido de la norma reclamada se vincula con la materia electoral.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

30. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, al ser de orden público, es necesario examinar las causas de improcedencia y sobreseimiento planteadas por las autoridades demandadas.
31. Al respecto, en el informe rendido por el Congreso del Estado de Veracruz, específicamente en el apartado de cuestiones previas, se aduce que la reforma impugnada no trata de cuestiones de carácter electoral pues no se cambia la situación jurídica en referencia a la elección de cargos de elección popular o procedimientos electorales; lo que lleva a que la acción de inconstitucionalidad sea improcedente.
32. Asimismo, en el apartado de improcedencia y sobreseimiento de ese mismo escrito, se señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX, en relación con el diverso 62, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que los partidos políticos promoventes deben demostrar de qué manera la reforma impugnada les será aplicada o perjudicial y, en el caso, no demuestran la forma en que les afecta la adición de la fracción III al artículo 11 de la Constitución local que impugna, que -en su caso- es lo que les otorgaría la calidad jurídica para ser reconocidos como parte demandante. Para ello, insisten en que:
- El Decreto impugnado no es inconstitucional, dado que resulta compatible con la Constitución General, debido a que forma parte de la libertad de configuración legislativa del Órgano Reformador local y que, además, no es contrario al texto constitucional, establecer alternativas para acreditar los requisitos de ser nativo del Estado de Veracruz.
 - Los planteamientos hechos valer por los partidos accionantes se apartan de los aspectos relacionados con procesos electorales, debido a que el decreto impugnado alude a las personas que se consideran veracruzanos, de los vecinos y de los ciudadanos; cuestiones que atañen a todos los habitantes que dentro del territorio mexicano que cumplan con dicha calidad y no como lo es planteado por los partidos recurrentes, relacionado con los requisitos para ser postulado a la gubernatura estatal.
33. Este Tribunal Pleno **no comparte estas peticiones de improcedencia**. Por un lado, el Congreso Local hace valer razones que involucran un examen vinculado con el fondo del asunto. Es criterio reiterado que todo lo relativo a si son acertados los argumentos de los accionantes o cuál es el alcance que puedan tener o no las respectivas normas impugnadas y su afectación en el ordenamiento jurídico, son aspectos que deben reservarse al estudio de fondo. Además, la acción de inconstitucionalidad es un examen abstracto de regularidad constitucional, por lo que no se requiere acreditar una afectación

⁷ "Artículo 38. La Dirección Nacional Ejecutiva se integrará por las personas que ocupen los siguientes cargos:

a) La Presidencia Nacional, con voz y voto;

b) La Secretaría General Nacional, con voz y voto;

c) Los siete integrantes que ocuparán las Secretarías Nacionales, con derecho a voz y voto;

d) La Presidencia de la Mesa Directiva del Consejo Nacional con derecho a voz;

e) Las Coordinaciones de los Grupos Parlamentarios del Partido en el Congreso de la Unión con derecho a voz; y

f) La representación del Partido ante el Instituto Nacional Electoral, con derecho a voz.

Artículo 39. Son funciones de la Dirección Nacional Ejecutiva las siguientes:

(...)

Apartado B

De la Presidencia Nacional

IV. Representar legalmente al Partido y designar apoderados, teniendo la obligación de presentar al pleno un informe trimestral de las actividades al respecto.

(...)"

particularizada. Por lo anterior, guarda aplicación el criterio que se refleja en la tesis de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE**”⁸.

34. Por otro lado, también es infundada la petición de improcedencia relacionada con la materia de las normas reclamadas. Como se adelantó en el apartado de legitimación, la adición normativa cuestionada se relaciona con la materia electoral, pues al final de cuentas **los requisitos para ser Gobernador o Gobernadora de una entidad federativa presuponen qué personas son considerados o no como nativos de la entidad**, que es lo que se alega y se prevé precisamente en la fracción cuestionada. Así, aunque la vinculación con requisitos de elegibilidad no es el único efecto de la norma reclamada, eso no evita su relación con la materia electoral entendida en sentido amplio.
35. Al respecto, en las acciones de inconstitucionalidad rige una definición amplia sobre lo que debe entenderse por una norma general de naturaleza electoral. Esto, pues de conformidad con el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la acción de inconstitucionalidad; de manera que debe favorecerse la procedencia de este mecanismo de control constitucional, dado que ningún otro órgano jurisdiccional tiene competencia para ejercer control abstracto de normas generales que en la materia ejerce esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
36. En ese sentido, se reitera, **es cierto que el contenido de la fracción III impugnada del artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Veracruz no está enfocada a regir únicamente a la materia electoral**. Definir las condiciones para considerar a una persona como veracruzana claramente tiene efectos de muchos tipos; incluyendo, el reconocimiento de una multiplicidad de derechos que, por soberanía propia y más allá de lo que reconoce la Constitución General, el Estado de Veracruz puede reconocer a las personas que considera como veracruzanos.
37. No obstante, **el que la norma tenga una incidencia normativa amplia no implica, por sí, una irrelevancia para la materia electoral**. Por el contrario, la determinación de las condiciones de aplicación de quién es veracruzano modula necesariamente aspectos electorales para esta entidad federativa. Esto, pues el artículo 43 de la Constitución Local, que establece los requisitos para ser Gobernador o Gobernadora, enuncia que uno de ellos es ser veracruzano⁹; por lo que es evidente su relación con el contenido adicionado a la fracción cuestionada, al ser ésta la que prevé las condiciones materiales de dicha calidad.
38. Insistimos, nuestros precedentes no han condicionado que el texto de las normas impugnadas aduzcan expresamente una referencia a lo electoral. Al contrario, nuestra interpretación ha sido amplia precisamente para abarcar cualquier incidencia normativa en esta materia, a fin de poder cumplir con el mandato implementado por el Poder Reformador en el referido artículo 105 de la Constitución General.
39. Finalmente, no pasa desapercibido que el Poder Ejecutivo Estatal al rendir su informe, de manera imprecisa, afirmó lo siguiente: *“dispone el artículo 65 de la Ley Reglamentaria de la materia, que en las acciones de inconstitucionalidad se podrán aplicar las causales de improcedencia y de sobreseimiento a que se refieren los artículos 19 y 20, fracciones II y III de dicha norma, lo cual se hace de manera general atendiendo en su caso a lo expuesto en cada uno de los conceptos de invalidez formulados por los partidos políticos promoventes”*, para posteriormente exponer las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma. En ese sentido, se entiende que mediante tal afirmación no se planteó ninguna razón de improcedencia, que amerite una respuesta por parte de esta Suprema Corte enfocada a alguna causal.

⁸ Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, Junio de 2004, página 865, de texto: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez”.

⁹ **Artículo 43.** Para ser Gobernador del Estado se requiere:

I. Ser veracruzano en pleno ejercicio de sus derechos;

II. Contar con residencia efectiva en la Entidad de cinco años inmediatos anteriores al día de la elección;

III. Tener por lo menos treinta años cumplidos al día de la elección;

IV. No ser servidor público del Estado o de la Federación en ejercicio de autoridad. Este requisito no se exigirá al Gobernador interino ni al sustituto;

V. No ser militar en servicio activo o con mando de fuerzas;

VI. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe de su ministerio conforme a lo establecido por la Constitución Federal y la ley de la materia; y

VII. Saber leer y escribir y no tener antecedentes penales por la comisión de delitos realizados con dolo, exceptuando aquellos en los que se hayan concedido los beneficios de conmutación o suspensión condicional de la sanción.

La prohibición para los servidores públicos mencionados en las fracciones IV y V, no surtirá efectos si se separan de sus cargos noventa días naturales anteriores al día de la elección, o a partir del quinto día posterior a la publicación de la convocatoria para la elección extraordinaria.

40. En consecuencia, al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento aducido por las partes o que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierta oficiosamente, se procede al estudio del fondo del asunto.

VI. ESTUDIO DE FONDO.

41. En las demandas de acción de inconstitucionalidad, los partidos políticos manifestaron distintos conceptos de invalidez para impugnar, por una parte, el procedimiento legislativo del Decreto 240 y, por otra, el contenido normativo que se refleja en la adición a la fracción III del artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave reformado mediante dicho Decreto, en tanto que se considera que dicha adición establece un nuevo requisito para ser veracruzano a los no nativos del Estado que es contrario a lo previsto en la Constitución General.
42. Bajo esa tónica, siguiendo la lógica que hemos utilizado en otros precedentes¹⁰, llevaremos a cabo primero el examen del procedimiento legislativo, para después realizar el estudio de los distintos argumentos de invalidez de fondo planteados por los partidos accionantes. La estructura será la siguiente:

APART.	TEMA	ASPECTO A REVISIÓN
VI.1.	Análisis del procedimiento legislativo.	Regularidad constitucional del Decreto 240 que dio lugar a la norma cuestionada, en torno a su procedimiento legislativo.
VI.2.	Nuevo requisito para adquirir la calidad de veracruzano.	Artículo 11, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Veracruz.

VI.1. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

43. Este Tribunal Pleno llega a la convicción de que **no existieron vicios en el procedimiento con potencial invalidante**. Por ende, cabe reconocer la regularidad constitucional del procedimiento legislativo.
44. Para explicar lo anterior, en los párrafos que siguen haremos una exposición exhaustiva de varios puntos. Primero, detallaremos nuestra doctrina para evaluar la regularidad de los procedimientos legislativos (**A**). Segundo, explicaremos las reglas y principios que rigen el procedimiento legislativo en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como la forma que se llevó a cabo en torno al Decreto que hoy se cuestiona (**B**). Y tercero, evidenciaremos las razones para concluir porqué en el caso no se actualizan violaciones legislativas que tengan la potencialidad para declarar la inconstitucionalidad del Decreto reclamado (**C**).

A

Doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte.

45. Este Tribunal Constitucional cuenta con una doctrina jurisprudencial consolidada respecto a qué requisitos debe cumplir un procedimiento legislativo en un régimen democrático y representativo como el mexicano, así como cuándo se puede actualizar una violación al procedimiento legislativo que conlleve efectos invalidantes por violación a los principios que sustentan dicho régimen deliberativo.
46. En suma, se ha entendido que el régimen democrático imperante en nuestro texto constitucional exige que, en el propio seno del órgano legislativo que discute y aprueba las normas, se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad, seguridad y democracia deliberativa. Esto, pues se busca que las normas provenientes del Poder Legislativo cuenten con una dignidad democrática que deriva de sus procesos de creación y de la idea de representación popular que detentan los diversos integrantes de una legislatura; lo cual se obtiene, al menos, con el respeto de las reglas de votación, la publicidad de las mismas y la participación de todas las fuerzas políticas al interior del órgano.

¹⁰ En los que hemos seguido, por regla general, el criterio que se refleja en la tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página 776, de rubro y texto: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LA 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 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".

47. Bajo esa lógica, se ha sostenido que las violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo que pueden o no presentarse deben abordarse en esta sede constitucional **desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa**, elegida como modelo de Estado de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal; por lo que la **evaluación del potencial invalidatorio** de dichas irregularidades procedimentales debe **intentar equilibrar** dos principios distintos:¹¹ por un lado, un principio que se podría llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada (y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto) y, por otro lado, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria que apunta, en cambio, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.¹²
48. Así, en cada caso debe determinarse si existen o no violaciones al procedimiento legislativo y si éstas redundan en una transgresión a las garantías de debido proceso, legalidad y democracia deliberativa o si, por el contrario, tales violaciones no tienen relevancia invalidatoria por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión. Análisis en el que, como elementos de partida, es necesario evaluar el cumplimiento al menos de los siguientes estándares:
- a) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.
 - b) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.
 - c) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.
49. Estándares en donde han cobrado una importancia mayúscula que los integrantes de las legislaturas (en especial las minorías legislativas) hayan podido formar parte del procedimiento legislativo; lo cual se asegura, entre otros muchos escenarios, con el cumplimiento de diversos aspectos como haberse entregado los documentos legislativos con la anticipación detallada en la normatividad aplicable para efectos de que los legisladores puedan emitir su voto libremente y en condiciones de igualdad, y/o que se haya dado la correcta dispensa en razón de urgencia (con la adecuada motivación) de ciertos trámites legislativos, tales como la entrega misma de los documentos que van a ser discutidos por la asamblea¹³: ya que de no hacerse puede llegarse al escenario de evitar a los integrantes de la legislatura participar precisamente en condiciones de igualdad.

¹¹ Sobre el particular resulta aplicable la tesis plenaria P. XLIX/2008, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, junio de 2008, tomo 27, página 709, de rubro y texto siguientes: **“FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO**. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto”.

¹² La adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver en última instancia las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia más no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de representación política material y efectiva de los ciudadanos que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los más minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todas los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

Por ende, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública aquello que va a ser objeto de la votación final, y por tanto otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

El cumplimiento de los principios deliberativos asegura que todos los representantes populares tengan una participación activa y eficaz en el procedimiento legislativo con el fin de respetar los principios de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya manifestación culmina en el acatamiento de la decisión de la mayoría. De igual forma, garantizan que la decisión final sea conforme a la deliberación plural e incluyente.

¹³ Postura que se refleja en las tesis P./J. 36/2009 y 37/2009, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, Abril de 2009, página 1109, de rubros: **“DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE”** y **“DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA”**.

50. Lo anterior es así, a juicio de este Pleno, debido a que la democracia no sólo tiene un valor instrumental al promover otros valores que se expresan en el contenido material de las leyes, sino que adquiere un valor en sí mismo al exigir que aquello que se somete a votación en el seno de los órganos legislativos haya sido objeto de una *deliberación robusta* en la que participan tanto las fuerzas políticas mayoritarias como las minoritarias. Precisamente **este carácter deliberativo** es lo que garantiza la representatividad popular en la creación de las leyes y, por ende, que éstas cuenten con una dignidad democrática. En definitiva, el órgano legislativo tiene que ser un órgano deliberante antes (lógica y temporalmente) que uno decisorio, en donde sean expresadas las opiniones de todos los grupos, tanto mayoritarios como minoritarios.
51. Toda esta doctrina constitucional fue ideada desde hace más de una década, entre otros asuntos, en las acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 y ha sido consolidada y particularizada en una gran diversidad de precedentes, siendo los más relevantes: las acciones de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013¹⁴ y 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017¹⁵ y 43/2018¹⁶ y las controversias constitucionales 34/2014¹⁷, 41/2014¹⁸ y 63/2016¹⁹.
52. Debiéndose destacar que en precedentes recientes, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha insistido en que cada caso es distinto, por lo que no es viable extender de manera genérica una conclusión de validez o invalidez cuando se presente una determinada circunstancia; más bien, cada asunto responde a sus propias particularidades; por ejemplo, respecto al efecto que pueda tener el cumplimiento o no de ciertos requisitos reglamentarios como la emisión oportuna de convocatorias, publicación y entrega de dictámenes, trabajo al interior de las comisiones, etcétera. Siendo los precedentes más recientes en el ámbito federal las acciones de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021 y la 150/2017 y su acumulada 153/2017.

B

Procedimiento legislativo y el Decreto reclamado.

53. En los párrafos que siguen describiremos el marco normativo que rige el procedimiento legislativo para realizar una reforma constitucional en el Estado de Veracruz, así como la forma que se llevó a cabo el procedimiento del Decreto impugnado.

Marco normativo estatal.

54. Los aspectos más relevantes del procedimiento legislativo de acuerdo con las disposiciones de la Constitución Política²⁰, la Ley Reglamentaria del artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en materia de reformas constitucionales parciales, la Ley Orgánica del

¹⁴ Bajo la Ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, fallada el trece de septiembre de dos mil dieciocho.

¹⁵ Bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, fallada el dieciséis de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁶ Bajo la Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, fallada el veintisiete de julio de dos mil veinte, bajo la por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, con consideraciones adicionales y anuncia voto concurrente, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, contra de algunas consideraciones y anuncio de voto concurrente, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

¹⁷ Bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas (en su ausencia hizo suyo el asunto la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos), fallada el seis de octubre de dos mil quince.

¹⁸ Bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas (en su ausencia hizo suyo el asunto la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos), fallada el veintinueve de septiembre de dos mil quince.

¹⁹ Bajo la Ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa (encargado del engrose el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena), fallada el veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve por mayoría de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán. Votaron en contra la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁰ "Artículo 84. Esta Constitución podrá ser reformada en todo o parte por el Congreso del Estado. Las reformas deberán ser aprobadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso.

Para que las reformas formen parte de esta Constitución será necesaria la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos, la que deberá darse en sesión extraordinaria de Cabildo y comunicarse al Congreso o a la Diputación Permanente dentro de los treinta días naturales siguientes a aquel en que reciban el proyecto. Se tendrán por aprobadas las reformas por parte de los ayuntamientos si, transcurrido el plazo referido, no hubieren comunicado su acuerdo. No será necesaria la aprobación de los ayuntamientos, cuando las reformas tengan como propósito efectuar adecuaciones derivadas de un mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de disposiciones emanadas de leyes nacionales únicas o generales expedidas por el Congreso de la Unión, o de declaratorias de invalidez emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en estos casos, el Congreso declarará previamente que se trata de un procedimiento especial.

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

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

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

Poder Legislativo y el Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo, todos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, vigentes al momento de la aprobación del Decreto impugnado, son los siguientes:

- a) **Iniciativa, admisión y discusión.** Para dar pie a una modificación constitucional, se debe presentar una iniciativa con proyecto de decreto, en la que se señale la disposición objeto de reforma, adición o derogación, sin incluir propuestas para otros ordenamientos²¹. Hecho lo anterior, la iniciativa presentada se turnará a Comisiones²², en donde se emitirá un dictamen, que deberá ser listado preferentemente en el orden del día de la sesión del Pleno inmediata a la fecha en que se haya depositado en la Junta de Trabajos Legislativos para su discusión y votación²³.
- b) **Remisión a los ayuntamientos.** Si el dictamen es aprobado por las dos terceras partes de los miembros del Congreso, el Presidente de la Mesa Directiva ordenará remitir a los Ayuntamientos del Estado de Veracruz el proyecto de decreto de reforma constitucional, así como copia certificada de la iniciativa y del dictamen, entre otras cosas, a fin de aportarles mayor información para la valoración del proyecto²⁴. En ese sentido, una vez que los Ayuntamientos lo reciban, tendrán treinta días para aprobarlo o rechazarlo, lo que deberán comunicar a través de un acuerdo al Congreso del Estado²⁵. Si ese plazo transcurre sin que se haga la debida comunicación se entenderá por aprobado²⁶.
- c) **Trámite seguido de la recepción del acuerdo.** Una vez recibido el acuerdo por el Congreso, la Secretaría General del Congreso le informará a la Junta de Trabajos Legislativos cuando haya mayoría en sentido aprobatorio; de forma expresa o por afirmativa ficta²⁷. Acto seguido, la Junta enlistará el asunto en la siguiente sesión del Pleno del Congreso o en su caso de la Diputación Permanente, para que se realice el cómputo y la declaratoria de aprobación de reforma²⁸. En esa misma sesión, se señalarán a los Ayuntamientos que hayan aprobado o rechazado la reforma²⁹ y

²¹ **Ley Reglamentaria del Artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, en materia de reformas constitucionales parciales.**

Artículo 2. Las iniciativas para reformar la Constitución contendrán un proyecto de decreto, en el que se señalarán las disposiciones objeto de reformas, adiciones o derogaciones, sin incluir propuestas para otros ordenamientos; en su caso, en los artículos transitorios del proyecto se señalarán los plazos para realizar las adecuaciones a la legislación relacionada.

²² **Artículo 3.** Las iniciativas con proyecto de decreto de reforma constitucional cumplirán todos los trámites del proceso legislativo señalados en la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Constitución Política del Estado de Veracruz.

Artículo 35. Las iniciativas de ley o decreto se sujetarán a los trámites siguientes:

I. Turno a Comisiones;

II. Dictamen de comisiones;

III. Discusión del dictamen en el pleno del Congreso, a la cual podrá asistir el Gobernador o quien él designe, para hacer las aclaraciones que considere necesarias;

IV. Votación nominal; y

V. Aprobación por la mayoría que, según el caso, exija esta Constitución y la ley.

Aprobada la ley o decreto, se turnará al Titular del Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado.

(...)

²³ **Artículo 6.** Los dictámenes formulados por las comisiones del Congreso, relativos a proyectos de decreto de reforma constitucional, serán enlistados preferentemente en el orden del día de la sesión del pleno inmediata a la fecha en que se hayan depositado en la Junta de Trabajos Legislativos, para su discusión y votación.

²⁴ **Artículo 7.** Si el dictamen es aprobado por las dos terceras partes de los miembros del Congreso, el Presidente ordenará turnarlo a los Ayuntamientos por conducto de la Secretaría General.

Artículo 19. La Secretaría General del Congreso remitirá a los Ayuntamientos el proyecto de decreto de reforma constitucional, dentro de los cinco días hábiles siguientes al de su aprobación.

Junto con el proyecto, se remitirán copias certificadas por el Secretario General del Congreso de la iniciativa y el dictamen, así como de los votos particulares y las propuestas de modificación que, en su caso, se hubiesen presentado, a fin de aportar a los Ayuntamientos la mayor información posible para la valoración del proyecto.

²⁵ **Artículo 21.** Los Ayuntamientos tendrán treinta días naturales, contados a partir del siguiente al de la recepción del proyecto, para comunicar su acuerdo al Congreso del Estado o a la Diputación Permanente, emitido en sesión extraordinaria de Cabildo, en la que se discuta y apruebe o rechace la reforma constitucional.

Artículo 22. Los Ayuntamientos, al discutir un proyecto de reforma constitucional, deberán aprobarlo o rechazarlo en sus términos, mas no podrán aprobarlo parcialmente o devolverlo al Congreso con propuestas de modificación; lo anterior, sin menoscabo de que en el acta de la sesión del Cabildo se hagan constar las consideraciones que estimen pertinentes.

²⁶ **Artículo 23.** De transcurrir el plazo conferido sin que un Ayuntamiento comunique su acuerdo, se entenderá que aprueba la reforma constitucional.

²⁷ **Artículo 25.** La Secretaría General del Congreso tendrá a su cargo la recepción y custodia de las actas de las sesiones de los Cabildos, en las que consten los acuerdos de aprobación o rechazo a las reformas constitucionales, e informará inmediatamente a la Junta de Trabajos Legislativos cuando se reúna la mayoría en sentido aprobatorio, ya sea de forma expresa o por haberse actualizado la afirmativa ficta prevista en el artículo 23 de esta Ley.

²⁸ **Artículo 26.** La Junta de Trabajos Legislativos, al recibir el informe de la Secretaría General, enlistará el asunto en la siguiente sesión del Pleno del Congreso o de la Diputación Permanente, para los efectos de que se realice el cómputo respectivo y la declaratoria de que han sido aprobadas las reformas.

²⁹ **Artículo 27.** En la sesión en la que se haga el cómputo y la declaratoria de aprobación de las reformas, se señalarán los nombres de los municipios cuyos Ayuntamientos las hubiesen aprobado, primero de los que lo acordaron expresamente y luego los de aquellos en los que se haya configurado la afirmativa ficta; posteriormente, se mencionarán los que manifestaron su rechazo.

el Presidente de la Mesa Directiva pronunciará la declaratoria y remitirá el Decreto correspondiente al Ejecutivo estatal para que lo promulgue y lo publique en la Gaceta Oficial del Estado³⁰.

- d) **Negativa de los Ayuntamientos.** En caso de que la mayoría de los Ayuntamientos comuniquen no aprobar la reforma constitucional, la Secretaría General le avisará a la Junta de Trabajos Legislativos, la que hará del conocimiento del Congreso de dicha circunstancia y consecuentemente por no haberse aprobado el dictamen, se desechará la reforma³¹.

55. Consecuentemente, dado que es un mandato de la propia Ley Reglamentaria del artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en materia de reformas constitucionales parciales, que las iniciativas con proyecto de decreto de reforma constitucionales **cumplan todos los trámites del proceso legislativo** señalados en la Constitución local y la Ley Orgánica del Poder Legislativo, el procedimiento legislativo que debe seguir el Poder Reformador Veracruzano es el que sigue; ello, en términos de la Constitución local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, vigentes al momento de la aprobación del Decreto impugnado.

- a) **Integración del Congreso.** El Congreso del Estado se integra por cincuenta diputados y diputadas, de los cuales treinta son elegidos mediante el sistema de mayoría relativa y veinte elegidos mediante la vía de representación proporcional³².

- b) **Períodos del Congreso.** El Congreso se reunirá a partir del cinco de noviembre de cada año para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, el cual concluirá el día último de mes de enero del año siguiente y a partir del dos de mayo de cada año, para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias que terminará el último día del mes de julio. En el primer período de sesiones, el Congreso se ocupará de asuntos de atención preferente como lo es la examinación, discusión y, en su caso, modificación y aprobación del presupuesto que, en relación con los ingresos y egresos del año siguiente, les sea presentado entre el seis y diez de noviembre por el Gobernador del Estado y cuando sea renovación del Congreso, el Gobernador tendrá los primeros quince días hábiles del mes de noviembre para presentar el presupuesto. Asimismo, la examinación, discusión y aprobación de las leyes de ingresos de los municipios, así como de recibir el informe anual del Gobernador.

- c) Por su parte, el Congreso se reunirá en sesiones extraordinarias previa convocatoria por la Diputación Permanente y a petición del Gobernador con acuerdo de la citada Diputación; sesiones en el que sólo se ocuparán de los asuntos comprendidos en la convocatoria y calificados de urgentes por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes. Cuando se convoque a período de sesiones extraordinarias, éstas serán conducidas por la Directiva. El Congreso no puede abrir sus sesiones ni ejercer su función sin la concurrencia de más de la mitad del número total de diputados³³.

³⁰ **Artículo 28.** Después de que se dé a conocer que la mayoría de los Ayuntamientos aprobó la reforma constitucional, el Presidente de la Mesa Directiva expresará lo siguiente: "La (número ordinal) Legislatura del Congreso del Estado (o, en su caso, la Diputación Permanente) declara que ha sido aprobada la reforma constitucional contenida en el Decreto (denominación del mismo)". Pronunciada la declaratoria de reforma constitucional, se remitirá el Decreto correspondiente al Ejecutivo del Estado, para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado.

³¹ **Artículo 29.** En caso de que la mayoría de los Ayuntamientos comunique que no aprueba la reforma constitucional, la Secretaría General del Congreso dará inmediatamente aviso a la Junta de Trabajos Legislativos, la que hará del conocimiento del Congreso del Estado o de la Diputación Permanente dicha circunstancia y se estará a lo dispuesto por el artículo 8 de esta Ley.

Artículo 8. En caso de que el dictamen no sea aprobado, se desechará la reforma, sin que pueda discutirse ni votarse en el mismo período de sesiones y sólo podrá presentarse ante el Pleno una iniciativa en sentido similar en el siguiente período o en su caso, ante la Diputación Permanente durante los recesos de aquél.

³² **Constitución Política del Estado de Veracruz.**

Artículo 21. El Congreso del Estado se integrará por cincuenta diputados y diputadas bajo el principio de paridad de los cuales treinta se elegirán por el principio de mayoría relativa en los distritos electorales uninominales y veinte por el principio de representación proporcional, conforme a las listas que presenten los partidos políticos en la circunscripción plurinominal que se constituya en el territorio del Estado.

[...]

³³ **Constitución Política del Estado de Veracruz.**

Artículo 24. El Congreso no podrá abrir sus sesiones ni ejercer su función sin la concurrencia de más de la mitad del número total de diputados (...).

Artículo 25. El Congreso se reunirá a partir del 5 de noviembre de cada año para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, el cual concluirá el día último del mes de enero del año siguiente; y a partir del dos de mayo de cada año, para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias que terminará, el día último del mes de julio.

[...]

Artículo 26. El Congreso tendrá como asuntos de atención preferente:

I. En el primer período de sesiones ordinarias:

a) Examinar, discutir y, en su caso, modificar y aprobar el presupuesto que, en relación con los ingresos y egresos del año siguiente, le sea presentado entre el seis y diez de noviembre por el Gobernador del Estado. Cuando sea año de renovación del Congreso, el Gobernador del

- d) **Regulación interna del Congreso.** El propio Congreso expedirá su Ley Orgánica y la demás normatividad interior necesaria para su funcionamiento; las que no requerirán de la promulgación del Ejecutivo para tener vigencia³⁴.
- e) **Resoluciones del Congreso.** Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley, decreto, acuerdo o iniciativa ante el Congreso de la Unión³⁵.
- f) **Regulación de la Mesa Directiva.** La Mesa Directiva conduce las sesiones y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; teniendo la obligación de formular y cumplir el Orden del Día de la Sesiones, el cual distinguirá los asuntos que requieran debate y votación, de aquellos que deliberativos o de trámite, así como cuidar que los dictámenes, entre otros, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación. Entre otras muchas atribuciones, el Presidente de la Mesa Directiva tiene la facultad de dirigir los debates, votaciones y deliberaciones, así como las declaratorias correspondientes; dar curso a los asuntos con que se dé cuenta al Pleno, y el secretario tiene la facultad de comprobar el quórum de la sesión, realizar el cómputo, registro de las votaciones y sus resultados, así como de dar lectura al orden del día y a los documentos listados, al igual que debe desahogar los trámites legislativos en los términos que disponga el Presidente; además, supervisar los servicios parlamentarios relacionados con la celebración de las sesiones del Pleno, a fin de que se impriman y distribuyan oportunamente entre los diputados las iniciativas y dictámenes³⁶, con cuarenta y ocho horas de anticipación³⁷.
- g) **Regulación de la Junta de Trabajos Legislativos.** Se encuentra integrada por el Presidente de la Mesa Directiva -quien también la preside- y los miembros de la Junta de Coordinación Política. Deberán reunirse por lo menos cada quince días en períodos de sesiones a convocatoria del

Estado tendrá los primeros quince días hábiles del mes de noviembre para presentar el presupuesto. En caso de que el día diez de noviembre sea inhábil, el término se trasladará al día hábil inmediato siguiente.

b) Examinar, discutir y aprobar las leyes de ingresos de los municipios, que sean presentadas en las fechas que indique la ley respectiva; y

(...)

d) Recibir el informe anual del Gobernador sobre el estado general que guarda la administración pública estatal.

[...]

Reglamento Interior del Congreso del Estado de Veracruz.

Artículo 27. Cuando se convocare a período de sesiones extraordinarias, éstas serán conducidas por la Directiva.

Artículo 29. El Congreso se reunirá en sesiones extraordinarias cada vez que:

I. Fuera convocado por la Diputación Permanente; y

II. A petición del Gobernador del Estado, con acuerdo de la Diputación Permanente;

Durante estas sesiones, se ocupará exclusivamente de los asuntos comprendidos en la convocatoria y en los que se califiquen de urgentes por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes.

³⁴ **Constitución Política del Estado de Veracruz.**

Artículo 33. Son atribuciones del Congreso:

(...)

V. Darse su Ley Orgánica, y la demás normatividad interior necesaria para el adecuado desarrollo de sus funciones, las que no requerirán de la promulgación del Ejecutivo para tener vigencia;

[...]

³⁵ **Constitución Política del Estado de Veracruz.**

Artículo 38. Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley, decreto, acuerdo o iniciativa ante el Congreso de la Unión.

³⁶ **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.**

Artículo 22. La Mesa Directiva conducirá las Sesiones del Pleno conforme a los principios de libertad, imparcialidad y objetividad, y tendrá las atribuciones siguientes: (...)

II. Garantizar el adecuado desarrollo de los debates, votaciones y deliberaciones del Pleno, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución del Estado y esta ley;

III. Formular y cumplir el Orden del Día de las Sesiones, el cual distinguirá los asuntos que requieran debate y votación, de aquellos otros exclusivamente deliberativos o de trámite, en los términos que acuerde la Junta de Trabajos Legislativos;

IV. Determinar durante las Sesiones las formas que puedan adoptarse en los debates y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los Grupos Legislativos;

V. Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación; [...]

Artículo 24. El Presidente de la Mesa Directiva, fungirá como Presidente del Congreso del Estado y tendrá las siguientes atribuciones:

VIII. Dirigir y ordenar los debates, votaciones y deliberaciones; así como las declaratorias correspondientes; [...]

XII. Dar curso a los asuntos con que se dé cuenta al Pleno, conforme a lo dispuesto por esta ley, la demás normatividad interior y la legislación aplicable, así como determinar los trámites que deban recaer sobre los mismos; [...]

Artículo 26. El Secretario de la Mesa Directiva del Congreso tendrá las atribuciones siguientes:

(...)

II. Comprobar el quórum de las sesiones del Pleno, realizar el cómputo y registro de las votaciones y dar a conocer el resultado de éstas;

III. Dar lectura al orden del día y a los documentos listados en el mismo, así como desahogar los trámites legislativos, en los términos que disponga el Presidente de la Mesa Directiva;

IV. Supervisar los servicios legislativos relacionados con: la celebración de las Sesiones del Pleno; la impresión y distribución oportuna entre los diputados de las iniciativas y dictámenes; la elaboración del acta de sesiones, que someterá a la consideración del presidente del Congreso, así como a la aprobación de Pleno o de la Diputación Permanente; llevar el registro de las actas en el libro correspondiente y verificar su inserción en el Diario de los Debates y en la página en Internet del Congreso; conformar y mantener al día los expedientes de los asuntos que deba conocer el Pleno; asentar y firmar los trámites correspondientes en dichos expedientes; integrar los libros de los registros cronológico y textual de las leyes y decretos que expida el Congreso; y vigilar la impresión el Diario de los Debates y de la Gaceta Legislativa; [...]

³⁷ **Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Veracruz.**

Artículo 36. Son atribuciones del Secretario, además de las establecidas por el artículo 26 de la Ley, las siguientes: [...]

III. Vigilar que los dictámenes que vayan a ser objeto de debate, se impriman y circulen con cuarenta y ocho horas de anticipación. [...]

Presidente³⁸. Entre otras atribuciones, se encarga de establecer la agenda legislativa en los periodos de sesiones y de acordar el Proyecto del orden del día de cada sesión, así como la forma en que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones³⁹.

- h) **Prerrogativas de iniciativas.** El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde a diversos órdenes del Estado de Veracruz (incluyendo al Gobernador, a los diputados del Congreso del Estado, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión que se encuentren en funciones y hayan sido electos en el Estado) y a un número específico de ciudadanos en términos de la ley respectiva⁴⁰.
- i) **Trámite de las iniciativas.** La iniciativa de ley o decreto será presentada al Pleno del Congreso y, se turnará a comisiones, las cuales tendrán un plazo de cinco días para demandar su competencia. En el caso de que alguna Comisión declare su incompetencia, el Pleno resolverá en votación económica el nuevo turno⁴¹.
- j) **Regla sobre análisis en Pleno.** Ninguna ley o decreto podrá ser votado sin el dictamen correspondiente; salvo los asuntos de urgente u obvia resolución⁴².
- k) **Procedimiento en Comisión y procedimiento de entrega de dictamen.** Una vez turnada la iniciativa de ley o decreto, el Presidente de la Comisión la distribuirá entre sus miembros y citará a una sesión en la que se le dará lectura⁴³; la citada comisión o comisiones correspondientes emitirán un dictamen, en el que la Junta de Trabajos Legislativos lo enlistará para su desahogo. La versión impresa del dictamen será remitida inmediatamente a la Secretaría General para que ésta la distribuya a los coordinadores de los grupos legislativos y a su vez, lo hagan llegar a sus miembros; quedando en observación, por lo menos, durante cuarenta y ocho horas previas a la sesión en la que se discuta⁴⁴. La versión electrónica del dictamen que reciba la Presidencia de la

³⁸ **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.**

Artículo 36. La Junta de Trabajos Legislativos se integra con el Presidente de la Mesa Directiva y los miembros de la Junta de Coordinación Política. A sus reuniones podrán ser convocados los Presidentes de las Comisiones, cuando exista un asunto de su competencia.

El Presidente de la Mesa Directiva preside al junta de Trabajos Legislativos y supervisa el cumplimiento de sus acuerdos por parte de la Secretaría General.

La Junta de Trabajos Legislativos deberá quedar integrada a más tardar al día siguiente de que se haya constituido la Junta de Coordinación Política. Se reunirá por lo menos cada quince días en periodos de Sesiones y cuando así lo determine durante los recesos; en ambos casos, a convocatoria de su Presidente o a solicitud de los Coordinadores de al menos dos Grupos Legislativos. [...]

³⁹ **Artículo 37.** La Junta de Trabajos Legislativos tiene las atribuciones siguientes:

I. Establecer la agenda legislativa en los Periodos de Sesiones y durante los recesos, así como el calendario para su desahogo;

II. Acordar el Proyecto del orden del día de cada sesión, así como la forma que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones; [...]

⁴⁰ **Constitución Política del Estado de Veracruz.**

Artículo 34. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. A los diputados del Congreso del Estado;

II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en funciones, y hayan sido electos en el Estado;

III. Al Gobernador del Estado;

IV. Al Tribunal Superior de Justicia, en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la impartición y la administración de justicia;

V. A los ayuntamientos o concejos municipales, en lo relativo a sus localidades y sobre los ramos que administren;

VI. A los organismos autónomos de Estado, en lo relativo a la materia de su competencia; y

VII. A la Universidad Veracruzana, en todo lo relacionado a su autonomía, organización y funcionamiento; y

VIII. A los ciudadanos del Estado, en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, mediante iniciativa ciudadana, en los términos que señale la ley.

⁴¹ **Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.**

Artículo 103. Presentada una iniciativa, sin moción o debate alguno, se le dará el trámite que establecen los artículos 35 de la Constitución y 49 de la Ley.

[...]

Artículo 104. Las comisiones contarán con un plazo de cinco días para demandar su competencia y conocer de la iniciativa para declarar, fundadamente ante el Pleno, su incompetencia. El Pleno resolverá en votación económica y, de aprobarse, el Presidente determinará el nuevo turno.

⁴² **Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.**

Artículo 105. Ningún proyecto de ley o decreto podrá ser votado sin el correspondiente dictamen de comisión, salvo los asuntos de urgen u obvia resolución en los términos de los artículos 35 párrafo tercero de la Constitución, 49 párrafo tercero de la Ley, y 133 de este Reglamento

⁴³ **Artículo 106.** Recibida por el Presidente de la comisión la iniciativa o solicitud correspondiente será inmediatamente distribuida entre sus miembros y se citará a una sesión en la que se le dará lectura, se designarán los apoyos técnicos legislativos y se acordarán las consultas y comparecencias de los servidores públicos o de particulares que se considere procedente.

[...]

⁴⁴ **Artículo 109.** Emitido un dictamen, el presidente de la Comisión lo turnará al Presidente de la Junta de Trabajos Legislativos, junto con el archivo electrónico respectivo, para que se enliste en el orden del día de la sesión que corresponda, en los términos de este Reglamento. La versión impresa del dictamen será remitida inmediatamente a la Secretaría General, para que ésta proceda a escanearla y distribuirla vía electrónica entre los coordinadores de los grupos legislativos, para que éstos, por la misma vía, lo hagan llegar a sus miembros, así como entre los diputados que no conformen grupo legislativo, y quedará en observación, por lo menos, durante cuarenta y ocho horas previas a la celebración de la sesión dentro de la cual se discuta.

La versión electrónica del dictamen que reciba la presidencia de la Junta de Trabajos Legislativos se remitirá de inmediato a la Secretaría General, para que disponga su publicación en la Gaceta Legislativa.

El voto particular deberá escanearse y distribuirse entre los diputados coordinadores de Grupos Legislativos y entre quienes no los conforman, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación a la celebración de la sesión en la que se discuta el dictamen correspondiente. La versión electrónica de dicho voto particular servirá para su publicación en la Gaceta Legislativa.

Junta se remitirá de inmediato a la Secretaría General, para que disponga su publicación en la Gaceta Legislativa. Si algún diputado emitió un voto particular, deberá ser escaneado y distribuido entre los coordinadores de los grupos legislativos, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación a la sesión en la que se discuta el dictamen.

- l) **Regla expresa y excepción para el Pleno.** El Pleno no considerará ninguna propuesta de modificación al dictamen que no haya cumplido con los requisitos previstos en el artículo 110 del Reglamento⁴⁵.
- m) **Trámite, discusión y votación en el Pleno.** Listado el dictamen en el orden del día, el Presidente de la Mesa Directiva solicitará que la asamblea, en votación económica acuerde obviar la lectura del mismo en su totalidad o en parte. Concluida la lectura del dictamen o dispensada ésta, se procederá a leer, si es que existe algún voto particular, sobre el cual se deba hacer un pronunciamiento y una vez leído el voto particular se abrirá el registro de hasta cuatro oradores en contra y en pro, quienes harán uso de la palabra. Concluida la discusión del voto, el Presidente consultará al Pleno, en votación económica, si se acepta o se rechaza. Si se acepta, el dictamen será devuelto a la comisión para que presente uno nuevo. Si no se acepta, el Presidente abrirá de inmediato el debate en el orden acordado⁴⁶.
- n) El dictamen se discutirá en lo general y en lo particular. Si consta de menos de diez artículos será discutido en ambas formas al mismo tiempo. La duración de la discusión no será mayor de dos horas, pero por decisión del Pleno podrá prorrogarse por el tiempo que se acuerde. En el debate hará uso de la palabra cada grupo legislativo o diputados que no formen parte de éstos y los oradores, quienes hablarán desde la tribuna conforme al orden establecido. Una vez concluida la discusión de un proyecto en lo general y en lo particular, el Presidente instruirá a la Secretaría General para que consulte a la asamblea qué diputados tienen interés en reservar algún artículo para su discusión en lo particular. En específico, el Presidente consultará al Pleno si se admite para su discusión y si no se admite, declarará que queda aprobada junto con los demás artículos que no se hubieren reservado.
- o) Finalizada la discusión del dictamen, se procederá a su votación. Si es un dictamen en lo general, será nominal, el cual, si no se aprueba, la asamblea decidirá en votación económica si se devuelve el proyecto a la comisión que lo dictaminó para que lo modifique o si la iniciativa contenida se desecha. Si es un dictamen en lo particular, se dará cuenta de los votos que alcance cada propuesta y se informará a la Presidencia del texto que se apruebe, para que ésta realice la declaratoria respectiva⁴⁷.
- p) **Reglas de votación en Pleno y Comisión.** El Congreso del Estado, así como sus Comisiones y la Diputación Permanente, tomarán sus decisiones por el voto aprobatorio de la mayoría de los Diputados presentes, salvo en aquellos casos en que la Constitución del Estado y esta ley exijan mayoría calificada⁴⁸.

⁴⁵ **Artículo 110.** El Pleno no considerará ninguna propuesta de modificación al dictamen en lo general o en lo particular, que no haya sido depositada por el o los diputados autores en la Junta de Trabajos Legislativos dentro del término que regula el artículo anterior en su segundo párrafo. Se exceptúa de esta regla la propuesta de modificación presentada por escrito en el momento del debate, respaldada por la firma de, por lo menos, otros tres diputados y aprobada por el Pleno.

⁴⁶ **Artículo 111.** Listado el dictamen en el orden del día, el Presidente, si lo considera conveniente o lo pide un miembro del Pleno, solicitará que la asamblea, en votación económica, acuerde obviar la lectura del mismo en su totalidad o en parte. En este trámite no se aceptará ninguna discusión.

⁴⁷ **Artículo 120.** Todo dictamen se discutirá primero en lo general y después en lo particular. Si consta de menos de diez artículos será discutido en ambas formas al mismo tiempo. En este último caso, si no se reserva algún artículo, toda la discusión se referirá a la aceptación o rechazo del proyecto en su conjunto sin poder proponer cambio alguno.

Artículo 121. La duración de la discusión en lo general, no será mayor de dos horas, pero por decisión del Pleno, en votación económica, podrá prorrogarse por el tiempo que se acuerde.

El Presidente declarará abierto el debate en lo general y, en el mismo, se hará uso de la palabra en los términos siguientes.

I. Cada grupo legislativo o diputados que no formen parte de éstos (...)

(...)

III. Los oradores hablarán desde la tribuna conforme al orden que establezca el Presidente (...)

Artículo 122. Cuando haya concluido la votación de un proyecto en lo general, o cuando se inicie la discusión de un proyecto del que el Pleno conozca simultáneamente en lo general y en lo particular, el Presidente instruirá a la Secretaría para que consulte a la asamblea qué diputados tienen interés en reservar algún artículo para su discusión en lo particular.

(...)

Una vez expuesta la propuesta por su autor, el Presidente consultará al Pleno si se admite para su discusión. Si no se admite ninguna propuesta para una determinada parte de un artículo, el Presidente declarará que dicha parte queda aprobada junto con los demás artículos que no se hubieren reservado.

Artículo 127. La votación de los dictámenes en lo general será nominal. Aprobado un dictamen en lo general, los artículos no reservados se tendrán por aprobados.

De no aprobarse un dictamen en lo general, la asamblea decidirá, en votación económica, si se devuelve el proyecto a la comisión dictaminadora para que lo modifique o si la iniciativa contenida en el dictamen se tiene por desechada.

Artículo 128. En la votación en lo particular, la Secretaría dará cuenta de los votos que alcance cada propuesta o contrapropuesta e informará a la Presidencia del texto que finalmente se apruebe, para que ésta realice la declaratoria respectiva.

⁴⁸ **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.**

Artículo 47. El Congreso del Estado, así como sus Comisiones y la Diputación Permanente, tomarán sus decisiones por el voto aprobatorio de la mayoría de los Diputados presentes, salvo en aquellos casos en que la Constitución del Estado y esta ley exijan mayoría calificada. Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley, decreto, acuerdo o iniciativa ante el Congreso de la Unión.

- q) Asimismo, el Reglamento dispone que los acuerdos del Congreso serán tomados mediante el voto de la mayoría de los diputados presentes; teniendo como excepción las mayorías calificadas que establezcan la Constitución local y las leyes aplicables. Las votaciones pueden darse de manera nominal, económica o por cédula⁴⁹.
- r) **Participación del Ejecutivo.** El Poder Ejecutivo puede realizar observaciones a cualquier decreto de ley o disposición aprobada por el Congreso⁵⁰; sin que pueda realizarse a la declaratoria de reformas a la Constitución local, ni a acuerdos, entre otras⁵¹.
- s) **Publicación y vigencia.** De aprobarse los proyectos de ley o decreto, se turnarán al titular del Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado.

Desarrollo del procedimiento legislativo en el caso concreto.

56. A partir de las constancias del expediente y de los hechos notorios advertidos por este Tribunal Pleno, en síntesis, se tiene que el procedimiento legislativo de la adición normativa cuestionada se desarrolló de la siguiente manera:

- a) **Presentación de la iniciativa.** La reforma constitucional deriva de una iniciativa presentada en la decimoprimer sesión ordinaria (que, por cierto, fue la última del segundo periodo de sesiones) celebrada el veintiocho de julio de dos mil veintidós por la diputada Magaly Armenta Oliveros, integrante del Grupo Parlamentario de Morena.
 - Dicha iniciativa fue turnada por la Presidenta, así como por la Secretaria de la Mesa Directiva a través del oficio número **SG-SO/2do./1er./229/2022** para efecto de estudio y dictamen a la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales.

⁴⁹ **Reglamento Interior del Congreso del Estado de Veracruz.**

Artículo 93. Los acuerdos del Congreso serán tomados mediante el voto de la mayoría de los diputados presentes, excepto las mayorías calificadas que establezcan la Constitución y las leyes aplicables.

Artículo 95. Las votaciones pueden ser nominales, económicas o por cédula.

Artículo 96. La votación nominal, en las sesiones del Pleno, se realizará mediante el Sistema Electrónico. En caso de inoperancia general de éste, así como en las sesiones de la Permanente y en las que se celebren en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 28 de la Constitución, la votación nominal se desarrollará de la manera siguiente:

I. Cada diputado, comenzando por el lado derecho del Presidente, se pondrá de pie y dirá en voz alta su apellido y su nombre, expresando el sentido de su voto, que puede ser a favor, en contra o en abstención, sin ninguna otra expresión o fundamento de su postura. La Directiva será la última en votar.

Cuando un diputado, al emitir su voto, emplee las expresiones "sí" o "por la afirmativa", se entiende que vota a favor; cuando emplee las expresiones "no" o "por la negativa", se entiende que vota en contra; también, podrá abstenerse de votar; y

II. Concluido este acto, el Secretario preguntará a la Asamblea por dos veces si falta algún diputado por votar y no faltando ninguno, el Presidente declarará cerrada la votación y ordenará al Secretario hacer el cómputo correspondiente, debiendo hacer público el resultado. El Presidente declarará válido el resultado de la votación.

Si hubiere empate en las votaciones que no se refieran a elección de personas, se realizará una segunda votación en la misma sesión, pero si resultara un nuevo empate, el asunto se discutirá y se volverá a votar en la siguiente sesión.

Artículo 97. La votación económica se desarrollará de la manera siguiente:

I. El Presidente solicitará a los diputados que estén a favor lo manifiesten levantando la mano;

II. Si el resultado fuere de unanimidad o de mayoría evidente, el Presidente lo dará a conocer inmediatamente al Pleno, declarando la validez de la votación;

III. Si hubiere duda de algún diputado sobre el sentido de la votación, éste solicitará moción al Presidente, quien requerirá a los diputados que estén a favor lo manifiesten levantando la mano; de la misma manera lo hará para los que estén en contra; posteriormente preguntará si algún diputado se abstiene de votar, debiendo el Secretario computar los votos en cada caso; y

IV. El Secretario informará al Presidente de los resultados de la votación y éste, a su vez, hará la declaración de validez de la misma.

⁵⁰ **Constitución Política del Estado de Veracruz.**

Artículo 36. Se considerará aprobado por el Ejecutivo la Ley o Decreto no devuelto con observaciones totales o parciales al Congreso dentro de los diez días hábiles siguientes a su recepción. Al término de este plazo, si no hubiere observaciones, el Ejecutivo deberá mandar a publicar la ley o decreto dentro de los tres días hábiles siguientes. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente del Congreso ordenará inmediatamente su publicación en la Gaceta Oficial, y si ésta no se realizare por responsabilidad del servidor público titular de ese órgano de difusión, éste será sancionado conforme al procedimiento establecido en la Ley.

(...)

La Ley o Decreto devuelto con observaciones formuladas por el Ejecutivo será discutido nuevamente por el Congreso en un plazo no mayor a quince días, contado a partir de su recepción. En este debate podrá intervenir el Gobernador del Estado o quien él designe, para motivar y fundar las observaciones y responder a las cuestiones que sobre el particular formulen los diputados. Si la Ley o el Decreto son confirmados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, será reenviado al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

Si las observaciones del Ejecutivo contuvieren una propuesta modificatoria a la Ley o Decreto, el Congreso podrá aprobarla con la misma votación señalada en el párrafo anterior.

Artículo 37. Desechada alguna iniciativa de ley o decreto, no podrá ser propuesta de nuevo en el mismo periodo de sesiones, pero esto no impedirá que alguno de sus artículos formen parte de otra. Esta disposición no regirá tratándose de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.

⁵¹ **Artículo 39.** El Gobernador del Estado no podrá hacer observaciones a las siguientes resoluciones del Congreso:

I. Las que dicte como integrante del Constituyente Permanente en el orden federal o cuando ejerza funciones de Colegio Electoral;

II. La declaratoria de reformas a esta Constitución;

III. Acuerdos;

IV. Las pronunciadas en un juicio político o en declaración de procedencia para acusar a algún servidor público como presunto responsable de la comisión de algún delito;

V. Al decreto de convocatoria de la Diputación Permanente a periodo de sesiones extraordinarias; y

VI. Las relativas a la licencia temporal o renuncia del Gobernador del Estado o de los magistrados del Poder Judicial.

- Adicionalmente, es importante destacar que a las 15:53 horas de ese mismo día, se instaló la Diputación Permanente que estaría en funciones durante el segundo receso del primer año de ejercicio constitucional.
- b) **Trabajo en Comisión.** Tras convocar a sesión de trabajo, la Comisión dictaminadora llevó a cabo su trabajo legislativo y emitió el dictamen correspondiente el treinta y uno de julio de dos mil veintidós, siendo signado por dos de sus tres integrantes. El dictamen fue entregado ese día al Presidente de la Mesa Directiva.
- c) **Convocatoria al periodo extraordinario.** En la primera sesión del segundo receso de la Diputación Permanente, llevada a cabo el dos de agosto de dos mil veintidós a las 13:17 horas, se convocó al Cuarto Periodo de Sesiones Extraordinarias correspondiente al primer año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso; cuya apertura ocurrió en esa misma fecha y, que de acuerdo con el Orden del Día, únicamente se ocuparían del dictamen con proyecto de Decreto por el que se adiciona la fracción III al artículo 11 de la Constitución local.
- d) **Desarrollo de la sesión extraordinaria de pleno.** En ese sentido, a las 15:11 horas del dos de agosto de dos mil veintidós, se declaró abierto el Cuarto Periodo de Sesiones Extraordinarias del Congreso del Estado, con un quórum de 49 diputados y diputadas (vía remota).
 - En cumplimiento al Orden del Día, la Presidenta manifestó que era turno de discutir el dictamen recién apuntado, mismo que había sido publicado en la Gaceta Parlamentaria. Dicho lo anterior, sometió a consideración de la Asamblea la dispensa de su lectura, lo cual fue aprobado en votación económica por los diputados presentes.
 - Hecho lo anterior y con base en los artículos 121 y 122 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo procedió con el registro de oradores para su discusión en un solo acto, es decir, en lo general y en lo particular; por lo que, la Secretaria informó a la Presidenta que no existían reservas en lo particular y acto seguido, se les concedió el uso de la voz a diputadas y diputados de diversos grupos parlamentarios (PAN, MORENA y Movimiento Ciudadano).
 - Habiéndose agotado la lista de oradores, la Presidenta sometió a consideración de la Asamblea si se encontraba suficientemente discutido el dictamen, propuesta que fue aprobada en votación económica. Posteriormente, se procedió a la votación nominal del dictamen en lo general y en lo particular, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 96 del Reglamento; resultando con 38 votos a favor, 11 en contra y 0 abstenciones.
 - Con base en el resultado de la votación anterior, y toda vez que ésta arrojó el voto aprobatorio de más de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, la Presidenta declaró aprobado en lo general y en lo particular el dictamen y, en consecuencia, ordenó a la Secretaría General del Congreso remitirlo a los 212 Ayuntamientos del Estado de Veracruz para los efectos señalados en la Ley Reglamentaria correspondiente.
 - Una vez agotados los asuntos listados en el Orden del Día, la Presidenta dio por concluido el cuarto periodo de sesiones extraordinarias.
- e) **Resultado de los acuerdos de los Ayuntamientos.** En la segunda sesión de la Diputación Permanente celebrada el once de agosto de dos mil veintidós a las 13:50 horas, se desahogó el asunto listado en el Orden del Día relacionado con el informe de resultados por parte de los Ayuntamientos.
 - En efecto, la Secretaria por instrucciones de la Presidenta procedió a dar lectura al informe de la Secretaría General respecto de la votación emitida por los ayuntamientos sobre el Decreto por el que se adiciona la fracción III al artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Veracruz y, derivado de lo anterior, dio lectura de los 116 Ayuntamientos que remitieron sus actas de sesión de cabildo por el que se aprueba el proyecto de Decreto.
 - Acto seguido, la Presidenta manifestó que la Sexagésima Sexta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, en uso de la facultad que le confiere el artículo 84 de la Constitución local y, con base en lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley Reglamentaria del Artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en Materia de Reformas Constitucionales Parciales, declaró aprobado el Decreto y ordenó remitirlo al titular del Ejecutivo estatal para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado.
- f) **Publicación.** Finalmente, el Decreto resultante fue publicado en la Gaceta oficial del Estado de Veracruz el mismo día de su aprobación; es decir, el once de agosto de dos mil veintidós.

C

Examen de regularidad del Decreto reclamado.

57. Haciendo un análisis integral del procedimiento legislativo recién detallado y tal como se adelantó al inicio de este apartado, este Tribunal Pleno advierte que el Congreso del Estado de Veracruz **no incurrió en deficiencias en el procedimiento legislativo** del Decreto reclamado con potencial invalidante. Al respecto, cabe recordar los argumentos de los partidos políticos:
- El Partido de la Revolución Democrática señala que el vicio en el procedimiento legislativo surge con motivo de que la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales no convocó a una reunión para recibir la iniciativa, ni tampoco le dio lectura y, por consiguiente, no fue difundida en medios electrónicos; violentando así lo dispuesto en los artículos 45, párrafos primero y tercero y 106, párrafo primero, del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.
 - En efecto, explica que la iniciativa fue turnada a dicha Comisión, la cual se encuentra conformada por tres diputados y únicamente fue dictaminada por dos. Asimismo, que la Presidencia de la Comisión no hizo pública la convocatoria, orden del día, ni documentos que sirvieran para analizar de mejor manera la adición impugnada, con por lo menos cuarenta y ocho horas de anticipación de conformidad con lo establecido en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.
 - Por otra parte, señala que se viola el procedimiento ordinario establecido en la Ley Reglamentaria del Artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en materia de reformas constitucionales parciales, al darle una interpretación a modo, toda vez que de conformidad con esa ley, los dictámenes formulados por las Comisiones del Congreso, relativos a proyectos de Decreto de reforma constitucional, se enlistan para su aprobación en la sesión de Pleno inmediata, pero debe ser sesión ordinaria, al corresponder a un procedimiento ordinario.
58. Este Tribunal Pleno **no coincide con estos argumentos**. Es cierto que existió algún tipo de desazón y premura en el procedimiento legislativo; sin embargo, conforme a lo expuesto en párrafos previos, se hace evidente que sí se cumplieron la mayoría de las exigencias legales y reglamentarias y, en cuanto a las contadas deficiencias, éstas no incidieron en los principios que rigen la democracia deliberativa, que es justamente lo que esta Suprema Corte está destinada a proteger en última instancia en el ámbito del mero proceso legislativo.
59. A mayor abundamiento, en principio y por lo que hace al trabajo en la comisión dictaminadora, cabe resaltar que ésta acató los plazos previstos legales porque resolvió la iniciativa el treinta y uno de julio de dos mil veintidós y, aunque fue un plazo corto, se cumple con lo establecido en el artículo 66 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.
60. Si bien es verdad que del expediente no se advierte que el Presidente de la Comisión hubiere hecho público sus discusiones o documentos que sirvieran para analizar de mejor manera la iniciativa, ni se haya publicado la convocatoria, orden del día con veinticuatro horas de anticipación a la respectiva sesión (artículo 38 de la Ley Orgánica); ni tampoco hay una acreditación que el Diputado Marlon Eduardo Ramírez Marín (PRI) -que no consta su voto en el dictamen- haya recibido, de alguna manera, la convocatoria a la reunión de la comisión donde se aprobó el dictamen celebrada el treinta y uno de julio (el documento que se encuentra en el expediente, dirigido a este Diputado, sólo tiene sello de la Oficialía de Partes). No obstante, es irrefutable que: i) consta en el expediente el documento del Dictamen, el cual cumple los requisitos previstos legalmente; y, ii) éste fue aprobado por dos de los tres integrantes de la Comisión (ésta se integra por dos diputados de MORENA y el aludido del PRI), respaldo suficiente de conformidad con el artículo 47 de la Ley Orgánica del Congreso Local.
61. En ese sentido, a pesar de que la participación de todas las fuerzas políticas al interior de las comisiones es particularmente relevante para el procedimiento legislativo, uno, no se tiene certeza que el aludido Diputado no haya realmente participado en la sesión; y dos, en caso de que no lo hubiere hecho, por una alegada omisión de notificación de la sesión, esta deficiencia consideramos que se ve solventada por la propia participación que tuvo dicho Diputado en la sesión del Pleno (a la que acudió) y la peculiaridad, como se desarrollará más adelante, de que todas las fuerzas políticas (en particular, las minorías, incluyendo el grupo parlamentario del PRI) pudieron expresar sus opiniones y ser escuchadas con absoluta libertad e igualdad.
62. Ahora, por lo que hace a lo ocurrido en el Pleno del Congreso, tras la emisión y entrega del dictamen, con conocimiento de que la Diputación Permanente decidió listar el dictamen para analizarse en sesión extraordinaria del Pleno del Congreso, no se pasa por alto que no existe constancia en el expediente en

que se actúa de que se haya dado a conocer a todos los y las integrantes del Congreso la respectiva convocatoria al periodo extraordinario de sesiones. Tampoco existe constancia de que se haya distribuido el dictamen a los coordinadores de los grupos parlamentarios, a los diputados, ni de que haya mediado el plazo de cuarenta y ocho horas de observación del dictamen que dispone el artículo 109 del Reglamento Interior del Congreso.

63. Sin embargo, **a diferencia de lo ocurrido en otros precedentes** y dada las particularidades de este asunto (en torno a cómo participaron las minorías y se tuvo real conocimiento de la propuesta de reforma), esta Corte estima que estas dudas en relación a lo ocurrido en el procedimiento legislativo no dan pie a un vicio con potencial invalidante. A pesar de no tener certeza de las condiciones de difusión de esa convocatoria y de la distribución oportuna del dictamen, es notorio para esta Suprema Corte que **a la respectiva sesión acudieron 49 de los 50 integrantes del Pleno del Congreso**. Esto permite apreciar que no existió una real incidencia en los derechos de las minorías parlamentarias, pues a pesar de la posible o no deficiencia en esa difusión, **todas las fuerzas políticas acudieron y se vieron representadas en el referido quórum de 49 personas legisladoras**. No hay que olvidar que lo que protege sustancialmente la democracia deliberativa es la genuina intervención de todas las fuerzas políticas, lo cual ocurrió.
64. Adicionalmente, del **debate que se dio al interior** del Pleno del Congreso durante la respectiva sesión extraordinaria, se advierte que ninguno de esos 49 asistentes alegó un desconocimiento del contenido de la reforma propuesta. Incluso, en la sesión se dijo que el Dictamen había sido publicado previamente a dicha sesión en la Gaceta Parlamentaria de ese día (en el expediente se encuentra dicha Gaceta, aunque se desconoce la hora de publicación), sin que se cuente con elementos para debatir tal aspecto. Por su parte, se advierte que **se dio participación durante el debate a todas las fuerzas políticas**, a favor y en contra, **y se permitió la votación sin ningún tipo de incidencia o conflicto**. Con la característica de gran importancia que las minorías parlamentarias participaron en dichos actos y pudieron dar su punto de vista.
65. De igual manera, se tiene constancia de las diferentes sesiones en que los ayuntamientos aprobaron o no la respectiva reforma; siendo que el cómputo de aprobación de Municipios fue realizado correctamente por la Diputación Permanente (órgano facultado conforme al artículo 84 de la Constitución Local), ante la aprobación por parte de 116 municipios de los 212 que componen la entidad federativa.
66. Por lo demás, no se coincide con la interpretación realizada por uno de los partidos políticos, en cuanto a que la reforma tuvo que haberse aprobado en un periodo ordinario de sesiones. Esa exigencia no tiene fundamento en la Constitución Local, en la ley o en el Reglamento.
67. A saber, es necesario precisar que hasta el año dos mil diecisiete, en la legislación veracruzana existía un procedimiento ordinario de reformas constitucionales, en el que el Congreso estaba obligado a aprobar estas en dos periodos sucesivos de sesiones ordinarias; empero, con la finalidad de agilizar lo anterior, se suprimió dicho método de aprobación y actualmente solo se contempla que, una vez realizados los dictámenes por las comisiones del Congreso relativos a proyectos de decreto de reforma constitucional, serán enlistados preferentemente en el orden del día de la **sesión del Pleno inmediata** a la fecha en que se hayan depositado en la Junta de Trabajos Legislativos, para su discusión y votación.
68. Esto quiere decir que si el dictamen fue depositado el treinta y uno de julio de dos mil veintidós en la Junta de Trabajos Legislativos, es correcto que se haya discutido y votado en la sesión inmediata que lógicamente puede ser una de carácter extraordinaria, toda vez que la normatividad aplicable no contempla esa prohibición ni de la misma se puede derivar una prohibición de este tipo. La Constitución y la ley claramente contemplan la posibilidad de que un procedimiento de reforma a la propia Constitución ocurra y se tramite durante los periodos de receso del órgano legislativo.
69. Por todo lo anterior, se insiste, aun cuando el procedimiento legislativo tuvo ciertas deficiencias, la reforma constitucional se aprobó de manera libre y en condiciones de igualdad, porque todos los diputados, de mayoría y minoría, tuvieron de manera efectiva la oportunidad de participar en el debate parlamentario, con el conocimiento suficiente del contenido de las propuestas normativas. De igual manera, consta que el procedimiento deliberativo fue público y culminó con la correcta aplicación de las reglas de votación; por lo que se puede apreciar que existió un debate democrático al interior del órgano y que al final de cuentas la adición impugnada a la Constitución local obedeció a las propias mayorías que lo integran, sin que tal situación hubiere demeritado la calidad democrática o la participación especialmente de las minorías.
70. En consecuencia, al no existir violaciones en el procedimiento con potencial invalidante, se pasa al examen de fondo de la norma reclamada.

**VI.2. ANÁLISIS DE LA FRACCIÓN III DEL
ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL.**

71. El texto de la norma reclamada es el siguiente (se resalta en negritas la fracción cuestionada):

Artículo 11. Son veracruzanos:

I. Los nacidos en el territorio del Estado; y

II. Los hijos de padre o madre nativos del Estado, nacidos en el territorio nacional o en el extranjero.

(ADICIONADA, G.O.11 DE AGOSTO DE 2022)

III. Las o los mexicanos nacidos fuera del territorio del estado, con hijos veracruzanos o con una residencia efectiva de cinco años en territorio veracruzano.

72. Como se puede observar, el objeto de esta norma es definir qué personas pueden o no ser consideradas como veracruzanas. Como se adelantó, su incidencia normativa es amplia; abarcando, dentro de esa incidencia, la modulación de condiciones que tienen un efecto en el ámbito electoral, al delimitar materialmente el carácter de nativo de dicha entidad.
73. Partiendo de lo anterior, este Tribunal Pleno llega a la convicción de que son parcialmente **fundados los planteamientos de invalidez de los partidos políticos accionantes**. En particular, se estima que la norma reclamada transgrede lo previsto artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución General, al **desatender un requisito constitucional tasado** consistente en que la persona que pretenda ocupar el cargo de Gobernador o Gobernadora debe ser **nativo** de la respectiva entidad federativa o con residencia .
74. En síntesis, al adicionar la norma reclamada, el Poder Reformador del Estado de Veracruz actuó dentro de su margen de libertad configurativa para definir quiénes pueden ser considerados como veracruzanos. Sin embargo, tal como lo hacen valer los partidos políticos accionantes, el problema es que, al ejercer estas competencias, paso por alto los requisitos que prevé la Constitución para un determinado cargo público: el de la Gubernatura de un Estado.
75. El citado artículo 116 constitucional marca que solo podrán ser Gobernadores o Gobernadoras las personas mexicanas por nacimiento y nativas del Estado, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios. Conforme a una interpretación gramatical, teleológica e histórica, el concepto de “nativo” debe valorarse como “nacido” en el territorio estatal. En ese sentido, al definir la norma reclamada que serán veracruzanas las personas con hijos o hijas veracruzanas, de manera indirecta irrumpe con este requisito constitucional de ser nativo; ello, ya que lo amplía a personas que no nacieron en dicha entidad federativa y que, por ese solo hecho, según la propia Constitución Local (artículo 43), podrán aspirar a ocupar la Gubernatura del Estado.
76. Consiguientemente, para solventar esta deficiencia constitucional, **cabe declarar inconstitucional únicamente la porción normativa que dice “con hijos veracruzanos o” de la fracción III del artículo 11 de la Constitución del Estado de Veracruz**. El resto del texto supera un examen de constitucionalidad al ser coincidente con lo que prevé el aludido artículo 116 constitucional: o se es nativo del Estado o se cuenta con residencia efectiva no menor de cinco años previos al día de los comicios.
77. Para explicar a detalle esta conclusión, el presente apartado se dividirá en dos secciones. En la primera se relatará el parámetro de regularidad constitucional y los precedentes más importantes que se consideran aplicables y, en la segunda, se contestarán de manera específica los conceptos de invalidez, a fin de evidenciar porqué se considera inconstitucional la citada porción normativa.

Parámetro de regularidad y precedentes aplicables.

78. La Constitución General, de manera histórica, ha reconocido un contenido amplio del derecho humano a ser votado; estableciéndose a lo largo de la historia diversas calidades o requisitos para distintos cargos públicos. Asimismo, es un principio subyacente desde la promulgación de la Constitución de mil novecientos diecisiete, que los Estados son entidades soberanas, que gozan de competencia para regularse internamente, siempre y cuando se cumplan con los límites materiales o competenciales previstos en la Constitución o en otras leyes generales o reglamentarias de las mismas.

79. Es decir, a juicio de esta Suprema Corte, **es notorio que una de las determinaciones básicas de cualquier entidad federativa es la definición de quiénes son las personas que pueden considerarse como nativos de dicha entidad, así como el establecimiento de condiciones o requisitos para que una persona, en particular esos nativos, puedan acceder a un cargo público estatal.** Esto, se insiste, siempre ligado al cumplimiento irrestricto de las pautas que marca la Constitución sobre estos aspectos.
80. Por ejemplo, existen ciertos lineamientos expuestos en la Constitución General que deben acatar los Estados para fijar condiciones de elegibilidad de ciertos cargos públicos. Sin embargo, en la parte que no hay una delimitación constitucional, reiteradamente se ha sostenido que existe entonces una libertad configurativa del legislador estatal; la cual, se subraya, a pesar de ser amplia, no debe valorarse como absoluta, pues los propios derechos humanos o demás principios constitucionales requieren el cumplimiento de ciertos elementos a fin de justificar o no la incidencia que la medida legislativa pueda tener en los mismos. Criterio que se ha replicado en una gran variedad de precedentes.
81. En ese sentido, en el caso concreto y como lo hemos identificado previamente, aunque la norma reclamada es de carácter definitorio, guarda también vinculación con el derecho a ser votado y los requisitos de elegibilidad para ser Gobernador o Gobernadora de un Estado. Así, cabe subrayar que el derecho humano a ser votado se encuentra reconocido en los artículos 35, fracción II, de la Constitución General, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otras convenciones. Su contenido es complejo y ha sido ampliamente debatido en nuestra jurisprudencia y en la internacional e interamericana.
82. Sobre esto, este Tribunal Pleno ha sostenido que el derecho a votar, en el ordenamiento constitucional mexicano, se encuentra condicionado a las *“calidades que establezca la ley”*. Sobre este contenido, esta Corte se ha pronunciado en una gran variedad de precedentes, de los cuales debe hacerse especial mención, por ser los primeros, a la **controversia constitucional 38/2003** y a la **acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006**⁵².
83. En tales asuntos se sentó como criterio que corresponde al legislador secundario fijar las *“calidades”* en cuestión como requisitos de elegibilidad de los cargos públicos de cada entidad federativa que se elijan mediante elecciones; sin embargo, se argumentó que tal aspecto **no le es completamente disponible**, en tanto que la utilización del concepto *“calidades”* se refiere a las cualidades o perfil de una persona que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan de relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el cargo popular, o bien, el empleo o comisión que se le asigne.
84. Es decir, es nuestro criterio que la Constitución General reconoce en los más amplios términos el derecho a ser votado. No obstante, dada las características del mismo derecho, éste puede ser regulado para hacer efectivo en el propio ordenamiento constitucional. En relación con dicha posibilidad de regulación, **las entidades federativas gozan de un amplio margen de configuración para instaurar tanto requisitos de elegibilidad como los procedimientos o trámites que tengan por objeto acreditar esos requisitos**, con la limitación de hacerlo en atención a los principios de **no discriminación y proporcionalidad y respetando los derechos humanos**; particularmente, **acatando los requisitos** establecidos al respecto en la Constitución General o en los tratados internacionales de una manera tasada.
85. Ante ello, se ha dicho (y tal como se explicará a detalle más adelante), hay requisitos para acceder a cargos públicos **tasados** constitucionalmente, **modificables** o **agregables**. Los **primeros** son inmodificables para las entidades federativas. Los **otros dos tipos** de requisitos se encuentran en la esfera de **libre configuración** del legislador ordinario, **pero deben reunir tres condiciones de validez: a)** ajustarse a la Constitución General tanto en su contenido orgánico como respecto a los derechos humanos y los derechos 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 y de derechos civiles y políticos de los que México sea parte.

⁵² Este criterio se ha reiterado en múltiples precedentes posteriores. Por ser algunos de los más recientes, véase lo fallado en las acciones de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017, 111/2019, 108/2020, y 140/2020 y su acumulada 145/2020.

86. Sobre esto último, en el *Caso Castañeda Gutman vs. México*, vinculante para este Tribunal Pleno, la Corte Interamericana de Derechos Humanos abundó sobre el significado y alcance del citado artículo 23 de la Convención y manifestó que el derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello⁵³.
87. Para ello, aceptó que los Estados pueden modular el ejercicio y las oportunidades del derecho a ser votado y tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas, por lo que las razones descritas en el referido artículo 23.2 convencional debían interpretarse armónicamente con el resto de la Convención; a saber, se dijo que era inviable aplicar al sistema electoral de los Estados solamente las limitaciones enumeradas en ese párrafo 2 del artículo 23, ya que la Convención se limita a establecer *“determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos”*⁵⁴. Sin embargo, se destacó reiteradamente que la normatividad que intente reglamentar el derecho a ser votado sólo puede ser válida si cumple **“con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa”**⁵⁵.
88. Ahora, por lo que hace a la teoría que esta Suprema Corte ha construido sobre los requisitos de elegibilidad, **se cuenta con una vasta serie de precedentes en los que se ha pronunciado sobre los requisitos para ocupar cargos públicos en las entidades federativas; en particular, el relativo a los de Gobernador o Gobernadora de un Estado**. Si bien algunos de estos precedentes fueron resueltos previo a la importante reforma constitucional político electoral de diez de febrero de dos mil catorce, las consideraciones de los mismos siguen vigentes. Primero, porque no se afectó la distribución de competencias general para la incorporación de requisitos de elegibilidad para cargos públicos por parte de los Estados y, segundo, debido a que en relación únicamente con los supuestos de elegibilidad del titular del Ejecutivo Estatal, no han sufrido modificación alguna las normas que regulan dichas previsiones en la Constitución Federal de manera posterior a la resolución de los precedentes de esta Corte.
89. Así, en dichos precedentes se ha sostenido esencialmente que⁵⁶:
- a) Cuando el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, utiliza el término *“las calidades que establezca la ley”*, ello se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona; es decir, que tratándose del derecho fundamental de ser votado para todos los cargos de elección popular, o

⁵³ *Caso Jorge Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 148.

⁵⁴ *Ibidem*, párr. 169.

⁵⁵ *Ibidem*, párr. 149 y 176 a 186. En específico, se delinearon los pasos y requisitos para que este tipo de restricciones al derecho a ser votado pueda superar un examen de convencionalidad:

“176. El primer paso para evaluar si una restricción a un derecho establecido en la Convención Americana es permitida a la luz de dicho tratado consiste en examinar si la medida limitativa cumple con el requisito de legalidad. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material.

[...]

180. El segundo límite de toda restricción se relaciona con la finalidad de la medida restrictiva; esto es, que la causa que se invoque para justificar la restricción sea de aquellas permitidas por la Convención Americana, previstas en disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos (por ejemplo las finalidades de protección del orden o salud públicas, de los artículos 12.3, 13.2.b y 15, entre otras), o bien, en las normas que establecen finalidades generales legítimas (por ejemplo, “los derechos y libertades de las demás personas”, o “las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”, ambas en el artículo 32).

181. A diferencia de otros derechos que establecen específicamente en su articulado las finalidades legítimas que podrían justificar las restricciones a un derecho, el artículo 23 de la Convención no establece explícitamente las causas legítimas o las finalidades permitidas por las cuales la ley puede regular los derechos políticos. En efecto, dicho artículo se limita a establecer ciertos aspectos o razones (capacidad civil o mental, edad, entre otros) con base en los cuales los derechos políticos pueden ser regulados en relación con los titulares de ellos pero no determina de manera explícita las finalidades, ni las restricciones específicas que necesariamente habrá que imponer al diseñar un sistema electoral, tales como requisitos de residencia, distritos electorales y otros. Sin embargo, las finalidades legítimas que las restricciones deben perseguir se derivan de las obligaciones que se desprenden del artículo 23.1 de la Convención, a las que se ha hecho referencia anteriormente.

[...]

184. No obstante, el hecho de que una medida persiga un fin permitido por la Convención no implica que la misma sea necesaria y proporcional, lo que se examinará a continuación.

185. En el sistema interamericano existe un tercer requisito que debe cumplirse para considerar la restricción de un derecho compatible con la Convención Americana. La Corte Interamericana ha sostenido que para que una restricción sea permitida a la luz de la Convención debe ser necesaria para una sociedad democrática. Este requisito, que la Convención Americana establece de manera explícita en ciertos derechos (de reunión, artículo 15; de asociación, artículo 16; de circulación, artículo 22), ha sido incorporado como pauta de interpretación por el Tribunal y como requisito que califica a todas las restricciones a los derechos de la Convención, incluidos los derechos políticos.

186. Con el fin de evaluar si la medida restrictiva bajo examen cumple con este último requisito la Corte debe valorar si la misma: a) satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo; b) es la que restringe en menor grado el derecho protegido; y c) se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo”.

⁵⁶ Este resumen sobre los precedentes y sus consideraciones ya fue expuesto a su vez en otros precedentes; en particular, en la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015, y 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017.

bien, para ser nombrado para cualquier empleo o comisión públicos distintos de aquellos cargos, teniendo las calidades que establezca la ley, la única restricción está condicionada a los aspectos intrínsecos del ciudadano y no así a aspectos extrínsecos a éste, pues no debe pasarse por alto que es condición básica de la vida democrática que el poder público dimane del pueblo y la única forma cierta de asegurar que esa condición se cumpla puntualmente, reside en la participación de los ciudadanos, sin más restricciones o calidades que las inherentes a su persona, esto es, sin depender de cuestiones ajenas.

- b) Si bien el legislador puede reglamentar dichas calidades para ser votado, existen requisitos constitucionales que deben de ser estrictamente acatados por las entidades federativas. Así, en la **acción de inconstitucionalidad 36/2011**, fallada el veinte de febrero de dos mil doce, se sostuvo que los requisitos específicos para ser votado a los diversos cargos de elección popular en las entidades federativas y en sus municipios, cuentan con un marco general que se encuentra fundamentalmente en los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (que se complementan con otros dispositivos constitucionales) y que en conjunto establecen un sistema normativo en el que concurren tres tipos diferentes de requisitos para el acceso a cargos públicos de elección popular:
- **Requisitos tasados:** aquéllos que la Constitución Federal define directamente, sin que se puedan alterar por el legislador ordinario ni para flexibilizarse ni para endurecerse. **Requisitos modificables:** aquéllos previstos en la Constitución y en los que expresamente se prevé la potestad de las entidades federativas para establecer modalidades diferentes, de modo que la Norma Federal adopta una función supletoria o referencial. **Requisitos agregables:** aquéllos no previstos en la Constitución Federal, pero que se pueden adicionar por las constituciones en las entidades federativas.
 - Partiendo de ello, se indicó que tanto los requisitos modificables como los agregables, están en la esfera de la libre configuración del legislador ordinario, pero deben reunir tres condiciones de validez: i) ajustarse a la Constitución Federal, tanto en su contenido orgánico, como respecto de los derechos humanos y los derechos políticos; ii) guardar razonabilidad constitucional en cuanto a los fines que persiguen; y, iii) deben ser acordes con los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos y de derechos civiles y políticos en los que México sea parte⁵⁷.
- c) Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 19/2011**, resuelta el veinticuatro de octubre de dos mil once, cuyas consideraciones se reiteraron en la **acción de inconstitucionalidad 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012**, falladas el treinta y uno de octubre de dos mil doce, este Tribunal Pleno sostuvo que el derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal tenía que leerse en conjunto con los demás lineamientos constitucionales que establecen requisitos para ocupar cargos públicos; en particular, con el diverso 116 constitucional que prevé los supuestos de elegibilidad de las personas que aspiren a ser Gobernador o Gobernadora de un Estado de la República.
- d) En relación con este último supuesto, a su vez existen varios precedentes en los que esta Suprema Corte ha abordado los diferentes requisitos para ser titular del Ejecutivo de un Estado de la República y su conformidad con el régimen convencional. Entre los más significativos se encuentra la **acción de inconstitucionalidad 74/2008**, fallada el doce de enero de dos mil diez, en la que este Tribunal Pleno dio una **explicación exhaustiva de los requisitos de la Constitución Federal para ser Gobernador o Gobernadora, incluyendo la necesaria natividad en el Estado o residencia no menor a cinco años**, el margen de libertad configurativa del legislador local y la compatibilidad de estos requisitos con el derecho humano a ser votado reconocido en el propio texto constitucional y en los tratados internacionales. En esta sentencia se sostuvo expresamente que:

⁵⁷ De esta acción de inconstitucionalidad 36/2011 derivó la tesis P./J: 11/2012 (10ª.) de rubro y texto: "**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."

[...] Al efecto, resulta conveniente aludir al procedimiento que dio origen al texto del entonces artículo 115, último párrafo, de la Constitución Federal -que corresponde al texto vigente del artículo 116, fracción II, constitucional-, llevado a cabo en mil novecientos diecisiete, por el Constituyente, el que, a través de un interesante debate, aprobó dicho texto, en los siguientes términos: ***“Artículo 115. (...) Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.”***

De dicho procedimiento, se desprende que la previsión para los no nativos, de tener una residencia no menor a cinco años, efectiva e inmediatamente anteriores a la fecha de los comicios, fue largamente debatida, pues, inicialmente, la propuesta era establecer únicamente que sólo podía ser Gobernador de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento, a fin de que, en las Constituciones Locales, se fijaran las demás reglas para ser Gobernador. Al discutirse tal propuesta, varios Constituyentes se pronunciaron a favor de que, además de ser mexicano por nacimiento, se exigiera ser oriundo y vecino del Estado; otros diputados se opusieron a tal propuesta, apoyándose, primordialmente, en que correspondía a la soberanía estatal fijar los requisitos para ser Gobernador.

Con motivo de dicho debate, la 2a. Comisión presentó, modificado, el último párrafo del artículo 115, de la siguiente forma: ***“Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia no menor de cinco años anteriores al día de la elección”.***

Respecto de tal propuesta, surgieron las siguientes intervenciones: [...]

Como se aprecia, el debate entre establecer únicamente en la Norma Fundamental el requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento para ser Gobernador y dejar a la configuración legal de las entidades federativas los demás requisitos para ocupar dicho cargo, como inicialmente se proponía, o bien, fijar no sólo dicha ciudadanía, sino, además, una residencia en la entidad, a fin de que quien se postule la conozca y esté identificado con la misma, dio como resultado el texto del entonces artículo 115, última parte -ya transcrito-, actualmente, artículo 116, fracción I, constitucional.

Asimismo, mediante reforma efectuada en mil novecientos treinta y tres, se sustituyó la palabra “vecindad” por “residencia efectiva”.

Finalmente, el último párrafo de la fracción I del artículo 116 de la Constitución Federal se reformó, por última vez, el veintinueve de septiembre de dos mil ocho. Dicha reforma consistió en establecer una edad mínima para poder ocupar el cargo de Gobernador de un Estado y agregar una salvedad: tal edad podría disminuirse, si así lo disponen las Constituciones Locales.

En el dictamen de reforma constitucional de trece de marzo de dos mil ocho, emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, se señaló lo siguiente: [...]

A la par de estos antecedentes, debe tenerse presente, además, que la posibilidad de ser Gobernador de un Estado forma parte del derecho político a ser votado para un cargo de elección popular, consagrado en el citado artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal que, como todo derecho fundamental, no es absoluto, pues, **en principio, la propia Norma Fundamental fija requisitos esenciales para ocupar tales cargos, aunado a que, está sujeto a las calidades que establezca la ley,** siempre y cuando sean inherentes a la persona y no a aspectos ajenos a ella o externos.

La propia Constitución Federal, además de lo establecido en la fracción I del artículo 116, que nos ocupa, en diversos numerales, establece requisitos o condiciones que deberán satisfacer quienes se postulen para ocupar diversos cargos de elección popular, o bien, para ser nombrados para puestos públicos. [...]

Así pues, **si bien es cierto que el derecho político de que se trata -ser votado como Gobernador de un Estado- está sujeto a configuración legal estatal, en términos del artículo 35, fracción II, constitucional, ello debe armonizarse con lo dispuesto en el artículo 116, fracción I, que, de principio, fija tres condiciones para ello:** 1) ser ciudadano mexicano; 2) ser nativo de la entidad o con residencia efectiva no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección; y, 3) tener treinta años cumplidos al día de la elección, o menos, si así lo establecen las Constituciones Locales.

Dichas condiciones no son totalmente disponibles al legislador local, pues, como vemos, ser ciudadano mexicano por nacimiento no admite modalidades, es decir, se trata de un imperativo o, como hemos dicho, de una prohibición: quien no sea mexicano por nacimiento, no podrá postularse para Gobernador.

Satisfecha tal condición, se presentan dos supuestos: ser nativo del Estado, o bien, con residencia en él, de lo que se advierte, sin duda alguna, que, para el primer supuesto, no se exige residencia alguna; y, por último, tener treinta años cumplidos al día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Local, esto es, las Legislaturas, en ningún caso, podrán fijar, como edad, una mayor a esos treinta años. Como se aprecia de lo anterior, el solo hecho de que se trate del cargo de Gobernador de un Estado, no implica que el establecimiento de los requisitos para acceder al mismo, quede completamente a configuración de las Legislaturas Locales, pues, se insiste, **la Constitución Federal ha establecido, en su artículo 116, diversas condiciones o requisitos que las entidades federativas deben observar, al tratarse, precisamente, de la Norma Fundamental**, lo que, además, como hemos referido, no es extraño, pues, en diversos preceptos, la propia Constitución fija determinados requisitos que deben cumplir o satisfacer quienes se postulan para ocupar un cargo público, **sin que las Legislaturas Locales estén en posibilidad, en todos los casos, de modalizarlos o modificarlos, pero sí de establecer aquellos otros que consideren necesarios para acceder al cargo, acorde con su situación particular, en forma razonable.**

[...]

Al respecto, cabe recordar que este Pleno, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas, que trató sobre el tema de las candidaturas independientes, se apoyó, además de lo dispuesto en la Constitución Federal, en diversos tratados internacionales y organismos internacionales, lo que, se estima, también debemos tomar en consideración en el presente caso, a fin de solucionar la problemática que ahora se nos presenta.

En este orden de ideas, tenemos que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocida como “Pacto de San José”), adoptada en la Ciudad de San José de Costa Rica, el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, mediante la Resolución 2200 A (XXI), de dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, respectivamente, señalan: [...]

Destaca de lo anterior, la tendencia a una menor restricción de los derechos políticos, permitiendo el acceso y la participación más amplios de las personas que pretendan postularse a un cargo de elección popular, es decir, dichas personas no deberán ser excluidas a través de la imposición o exigencia de requisitos irrazonables o discriminatorios. Además, el citado artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos impone a los Estados la obligación de adoptar todas las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos que ampara.

Igualmente, para la solución de este caso, debemos tener presente que el escrutinio que lleva a cabo un Tribunal Constitucional no siempre es de la misma intensidad, pues dependerá del tipo de bienes jurídicos que puedan eventualmente verse afectados. Si lo que se pone en juego son intereses generales, políticas públicas, planeación, contribuciones, etcétera, el escrutinio es poco estricto, a fin de no vulnerar la libertad política del legislador, pues se considera que se trata de materias sobre las cuales la propia Constitución establece una amplia capacidad de regulación por parte del legislador, mientras que si se involucran derechos fundamentales, el control es estricto, en tanto que se trata de los máximos bienes contenidos en la Constitución; por ello, el control se torna más agudo.

En efecto, en este último tipo de casos, no debe perderse de vista que el propio texto constitucional es el que limita la discrecionalidad del legislador, por lo que la intervención y control del Tribunal Constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella.

[...]

De todo lo relacionado, se tiene que, las condiciones o requisitos para ocupar el cargo de Gobernador, establecidas en el artículo 116, fracción I, constitucional, constituyen restricciones al mismo; asimismo, conforme al numeral 35, fracción II, las Legislaturas Locales pueden establecer las condiciones o requisitos para ocupar cargos de elección popular, que sean inherentes a la persona, entre ellos, la residencia, respecto de la cual, siguiendo también lo anteriormente expresado, el artículo 116 establece, en principio, una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios que, armonizado con el artículo 35, fracción II, constitucional, nos lleva a concluir que cuando la Legislatura de un Estado fije una residencia mayor a esos cinco años, debe hacerlo en forma razonable, permitiendo el ejercicio más efectivo y amplio del derecho, y que no genere una discriminación que impida el acceso de las personas que cubran los demás requisitos, para postularse al cargo en cuestión.

[...]

Luego, **cuando el artículo 116, fracción I**, dispone que sólo podrá ser Gobernador de un Estado, quien sea ciudadano mexicano por nacimiento, con residencia no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección, **debe interpretarse en forma tal que su regulación permita un mayor ejercicio del derecho político a ser votado, en el caso, para el cargo de Gobernador de un Estado; por tanto, las Legislaturas Estatales, al fijar los requisitos que debe satisfacer quien se postule al cargo de Gobernador, de acuerdo a sus particularidades y necesidades, deben hacerlo de manera que no se impida en realidad u obstaculice, en gran medida, el ejercicio de dicho derecho político, máxime cuando la propia Norma Fundamental ha establecido una residencia no menor de cinco años que, al establecer ese tiempo se entiende que, de principio, satisface la finalidad que se persigue con la exigencia de una residencia a quienes no sean nativos de la entidad**, que, como se ha referido, fue que quien se postule y no sea nativo de la entidad, tenga un conocimiento e identificación o arraigo con el Estado.

[...]”

- e) Por último, cabe resaltar lo fallado en las **acciones de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015; 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017; y 132/2020**. En el primero se dijo que el requisito de residencia efectiva no menor de cinco años para no nativos para ser Gobernador, entendido como criterio de residencia base, se debía considerar como un requisito tasado constitucionalmente. En el segundo precedente se declaró la invalidez de una reforma que exigía doce años de residencia efectiva para no nativos para ser Gobernador, pues aun aceptando que se trataba de un requisito modificable por el Estado, dicha delimitación se consideraba excesiva y regresiva. Por último, en el tercer precedente, se resolvió que la Constitución es clara al establecer dos requisitos diferenciados para ser Gobernador de un Estado: ser nativo de él o residencia efectiva no menor de cinco años a los no nativos.

Análisis de la norma reclamada.

90. Dicho lo anterior, como se adelantó, **se estima que son parcialmente acertados los conceptos de invalidez; lo que lleva a la inconstitucionalidad de una porción normativa de la norma reclamada.**
91. En principio, es oportuno clarificar el alcance de la reforma impugnada. Previo a su emisión, el artículo 11 de la Constitución Local establecía únicamente dos supuestos para que una persona fuere considerado como veracruzano: haber nacido en el territorio estatal o ser hijo de padre o madre nativo del Estado, con independencia de si se nació en territorio nacional o en el extranjero. Las demás personas, conceptualmente, eran considerados como personas que se encontraban en el territorio estatal o como vecinos (que son aquéllos domiciliados en el Estado con una residencia mínima de un año).
92. Partiendo de esa configuración, **la reforma impugnada tuvo como objetivo incluir un nuevo supuesto de contenido complejo para ser veracruzano**. Tal como se advierte de su texto y de su sistematicidad con el resto de la Constitución Local, **este supuesto consiste en que puede considerarse como veracruzano a una persona que nació fuera del territorio estatal, siempre y cuando cuente con hijos veracruzanos o con una residencia efectiva de cinco años en territorio veracruzano.**

93. En la iniciativa se observa que la intención del Poder Reformador local fue ampliar los supuestos contemplados en el citado artículo 11 a fin de no privar a un conjunto de personas que, teniendo algún lazo familiar o vinculación con el Estado, se les sigue considerando como personas ajenas al mismo (con todas las implicaciones que ello conlleva). Para el legislador local, no reconocer otros factores ajenos al lugar de nacimiento o a la mera ascendencia, *“priva a dichas personas de acceder a derechos y obligaciones en el lugar que residen, sin que tampoco puedan hacerlas efectivas en el lugar de origen al no encontrarse establecidos en ese lugar, negándoles tener una identidad efectiva atendiendo a la realidad de las circunstancias y violando con ello su derecho al libre desarrollo, personalidad e identidad”*.
94. Para ello, con fundamento en los principios de universalidad y progresividad de los derechos humanos y haciendo alusión a que en otras entidades federativas se toman en cuenta para ser nativo criterios distintos al mero lugar de nacimiento o a la relación con los padres/madres (ascendientes), como pueden ser los criterios de “residencia y vínculo afectivo”, el legislador estatal manifestó que:
- XI. En ese contexto, esta Soberanía tiene presente que aquellas legislaciones que reconocen la calidad de ciudadano o ciudadana de alguna entidad federativa, por el vínculo entre las personas y la comunidad a la que pertenecen, exclusivamente por el nacimiento de las personas, han sido consideradas restrictivas para el ejercicio de los derechos inherentes a la ciudadanía.
- XII. De ahí la necesidad de actualizar el precepto previamente referido, ya que en los términos que actualmente se encuentra, **discrimina injustificadamente a las y los mexicanos nacidos fuera del territorio veracruzano pero que son ascendientes de hijos veracruzanos, o bien que han demostrado arraigo en territorio veracruzano a través de una residencia efectiva en la entidad de cinco años.**
- XIII.- Por lo anterior expuesto, resulta conveniente, realizar una reforma que permita un marco legal adecuado a las necesidades reales y requerimientos jurídicos actuales en la obtención de la ciudadanía veracruzana a las personas que **han encontrado y demostrado ese sentido de pertenencia en el Estado**, tomando como parámetro las Constituciones antes mencionadas [Ciudad de México, Puebla, Querétaro, Jalisco, Chiapas, Nuevo León], respecto a los puntos que es necesario contemplar en dicho proceso.
95. Motivaciones que fueron adoptadas, sin ningún tipo de cambio, en el Dictamen emitido por la respectiva Comisión; y que se reflejan claramente en el texto resultante de la fracción III del artículo 11 de la Constitución Local.
96. Ahora bien, partiendo de esta delimitación de la fracción impugnada, cabe hacer un breve recordatorio de los argumentos de inconstitucionalidad.
- El PRD aduce que el precepto reclamado no cubre las características que toda norma general debe contener; es decir, los criterios de generalidad, abstracción e impersonalidad.
 - De igual forma, de manera conjunta el PAN y el PRD hicieron valer una serie de conceptos de invalidez tendentes a atacar la constitucionalidad de la fracción III del artículo 11 de la Constitución Veracruzana por considerar que esta norma vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica, así como el derecho político-electoral de votar y ser votado y, en consecuencia, su derecho de acceso al poder público. Esto, toda vez que con la adición a la referida fracción se amplían los supuestos para considerar a una persona nativa del Estado de Veracruz por el solo hecho de que sus hijos hayan nacido ahí o cuente con una residencia efectiva de cuando menos cinco años.
 - Por último, el PAN adujo que la norma impugnada genera un trato desigual injustificado.
97. Al respecto, en primer lugar, este Tribunal Pleno considera que no es acertado el argumento consistente en que el Decreto reclamado no cubre las características de las normas generales. Lo anterior es así, toda vez que lo emanado del Decreto fue producto del trabajo de una autoridad materialmente legislativa (Poder Reformador) y no se observa que se haya emitido para regular casos individuales, ni para personas o grupos determinados, ya que se encuentra dirigido a todas las personas mexicanas que deseen adquirir la calidad de veracruzano.
98. En segundo lugar, no se advierte una transgresión a la legalidad y seguridad jurídica, toda vez que el supuesto implementado en esta fracción es claro en cuanto a su alcance y el legislador veracruzano cuenta constitucionalmente con la facultad para definir quiénes pueden ser considerados o no como

veracruzanos. Esta facultad forma parte de la propia lógica de su soberanía como entidad que integra la República federal. En otras palabras, es connatural a la propia existencia de la entidad federativa como parte del pacto Republicano y Federal e, incluso, es una facultad de vital importancia, pues a través de esta definición el propio Estado reconoce derechos y/o impone obligaciones en términos de la propia dinámica normativa de su régimen interno.

99. Ahora, al margen de lo anterior y como se adelantó, si bien la fracción reclamada se trata de una norma definitoria que establece la calidad de veracruzanos, no se puede pasar por alto que una de sus posibles implicaciones es la relativa al acceso a los cargos públicos; en particular, hay una relación indirecta con lo dispuesto por el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución General.
100. Atendiendo a ello, y siguiendo lo alegado por los partidos políticos accionantes, este Tribunal Pleno estima que la **norma reclamada sí genera una irrupción en los requisitos tasados constitucionalmente para ocupar la Gubernatura** de una entidad federativa. Esto es así, pues la norma reclamada establece que son veracruzanos las personas no nacidas en el territorio del Estado con hijos o hijas veracruzanos y, sistemáticamente, en el artículo 43, fracción I, de la propia Constitución Local se señala que para poder ser Gobernador o Gobernadora se requiere únicamente ser veracruzano. Sin embargo, de acuerdo a nuestra apreciación, la Constitución General sólo permite dos hipótesis para poder ocupar una Gubernatura: o se es nativo del Estado, entendido como nacido en él, o se tiene residencia efectiva de cinco años anteriores al día de los comicios electorales. Estos requisitos constitucionales se verían burlados, de manera indirecta, si se convalidara todo lo previsto en la fracción III reclamada del artículo 11 de la Constitución veracruzana.
101. A mayor abundamiento, el citado último párrafo de la fracción I del artículo 116 constitucional dispone que para ser Gobernador o Gobernadora se requiere: ser mexicano por nacimiento y "*nativo*" del Estado, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores a los comicios electorales, así como tener 30 años cumplidos, o menos, si así lo permite la Constitución Local.
102. De este contenido, conforme a nuestros precedentes (por ser los más importantes, las citadas acciones de inconstitucionalidad 74/2008 y 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015), se ha sostenido expresamente que **son requisitos tasados constitucionalmente** los siguientes: por un lado, ser ciudadano mexicano por nacimiento y, en caso de no ser "nativo" del respectivo Estado, la exigencia de residencia efectiva de cinco años antes de los comicios; y por otro lado, en torno a la condicionante de ser nativo del Estado, **se encuentra tasado constitucionalmente** que a los "nativos" no se les puede exigir una residencia previa a los comicios electorales para poder acceder al cargo de Gobernador o Gobernadora.
103. Tomando en cuenta lo anterior, y en atención a las características que nos presenta el caso concreto, este Tribunal Pleno **considera que el propio concepto de "nativo" encuentra una autodefinición desde la Constitución** que es imperativa para todos los Estados de la República. **Se trata a su vez de un requisito tasado constitucionalmente**, que no puede ser modulado por las entidades federativas, cuyo conceptualización se refiere a haber nacido en la entidad federativa correspondiente.
104. Primero, gramaticalmente, una persona es nativa del lugar donde nació. Según la Real Academia, el significado del término "nativo" consiste en "*nacido en un lugar determinado*" o "*perteneciente o relativo al país o lugar natal*". Segundo, que "nativo" se deba entender como "nacido" deviene de una interpretación teleológica e histórica de la Constitución General.
105. En la citada sentencia de la **acción de inconstitucionalidad 74/2008**, se hizo un extenso recuento sobre el devenir legislativo de esta aludida fracción I del artículo 116 constitucional. En particular, se explicó que los requisitos de elegibilidad para ser Gobernador o Gobernadora de un Estado vienen desde la promulgación de la Constitución de mil novecientos diecisiete.
106. Para ello, se detalló que en el proceso constituyente, al inicio, se pretendía sólo exigir para ser Gobernador o Gobernadora ser ciudadano mexicano por nacimiento y que fueren las entidades federativas, como parte de su soberanía, las que decidieran el resto de requisitos de elegibilidad. Un grupo de constituyentes apoyó esta postura; mientras que otros sostuvieron que era indispensable certificar no sólo la ciudadanía mexicana, sino un cierto grado de relación o vinculación de la entidad a fin de asegurar ser oriundo o vecino del Estado (a través de años de residencia).
107. Tras una extensa discusión, se llegó a un común acuerdo y se aprobó el último párrafo del entonces artículo 115 constitucional con el siguiente texto: "*Sólo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección*".

108. Posteriormente, y años más tarde mediante reforma de mil novecientos treinta y tres, se sustituyó la palabra “vecindad” por “residencia efectiva”. Asimismo, una vez que diverso contenido del numeral 115 constitucional pasó a ser el actual artículo 116 (por modificación de veintinueve de septiembre de dos mil ocho), el Poder Reformador de la Constitución incluyó un nuevo requisito de elegibilidad consistente en establecer una edad mínima para poder ocupar el cargo de Gobernador de un Estado y agregar una salvedad: tal edad podría disminuirse, si así lo disponen las Constituciones Locales.
109. La peculiaridad de este proceso es que el Poder Reformador fue explícito en aceptar que cualquier condición impuesta para ocupar un cargo público tenía que verse a la luz del derecho a ser votado, a fin de que más personas pudieran aspirar a los cargos públicos; **y que la imposición de requisitos de elegibilidad desde la Constitución General para el cargo de Gobernador, de alguna manera, tenía que ser respetuoso de la autonomía de los Estados en la parte que lo permitiera la propia Constitución.** Por ello, si bien se agregaba una limitante de edad, se permitía explícitamente a los Estados modular únicamente este aspecto a través de sus constituciones locales.
110. Así las cosas, de este proceso histórico y teleológico se puede desprender que el Poder Constituyente utilizó el concepto *nativo* para hacer evidente tres aspectos: i) que no bastaba con ser mexicano para ocupar una Gubernatura, sino que debía acreditarse un vínculo con la respectiva entidad federativa **y que ese vínculo se definía en principio a partir del nacimiento en el territorio del Estado**; ii) que los ciudadanos mexicanos que se consideraran nativos del Estado podían automáticamente aspirar a ser Gobernador o Gobernadora de su Estado, sin necesidad de acreditar residencia en la entidad federativa previa a los comicios electorales; y, iii) utilizando de manera antagónica este concepto, se concedió a los no nativos del Estado la posibilidad de ser Gobernador(a) de un Estado, sólo si se acredita entonces un lazo/vínculo con la entidad a través de años de residencia previa a los comicios electorales.
111. Bajo ese tenor, a nuestro parecer y en atención a la duda interpretativa que se plantea en este caso, el hecho de que se utilizara el concepto “nativo” en vez de “nacido”, no era para permitir su modulación por parte de las entidades federativas, sino que fue consecuencia de una intención de congruencia lingüística. El Poder Constituyente no quiso repetir la palabra nacido en dos ocasiones seguidas, y por eso afirmó que la persona que ocupara la titularidad del Ejecutivo de un Estado debía ser “*un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él*”. Consideró como sinónimos nacido y nativo.
112. Expuesto lo anterior, este Tribunal Pleno considera que es evidente la **inconstitucionalidad** de la porción normativa que dice “*con hijos veracruzanos o*”; lo que lleva a que el texto de la norma quede como sigue:

Artículo 11. Son veracruzanos: [...]

III. Las o los mexicanos nacidos fuera del territorio del estado, ~~con hijos veracruzanos~~ e con una residencia efectiva de cinco años en territorio veracruzano.

113. Esta porción normativa es la que, indebidamente, permite que personas no nacidas en el territorio puedan aspirar, al ser consideradas como veracruzanas, a ocupar la Gubernatura en términos del artículo 43 de la Constitución Local; afectando con ello un requisito tasado constitucionalmente. Es decir, permite algo que el Constituyente no ambicionó: que los no nacidos en la entidad puedan ocupar una Gubernatura sin haber acreditado un lazo con la misma generado a partir de ciertos años de residencia. Consiguientemente, este supuesto relativo a ser veracruzano por contar con hijos veracruzanos puede llegar a derivar en un fraude a la Constitución por lo que hace a la materia electoral; consiguientemente debe eliminarse del sistema jurídico veracruzano.
114. **Siendo que, declarada la invalidez de esta porción, se estima que el resto del contenido de la fracción no contradice ninguno de los requisitos constitucionales de elegibilidad para la Gubernatura de un Estado, pues justamente dicho texto subsistente se valora de acuerdo a lo previsto en el último párrafo de la fracción I del artículo 116 de la Constitución General.**
115. A saber, una persona que se considera como veracruzana a pesar de no haber nacido en ese territorio, como consecuencia de su residencia efectiva de cinco años en el mismo (que no necesariamente es antes de comicios electorales), es veracruzano para los diferentes derechos y obligaciones que marque el ordenamiento jurídico estatal. No obstante, si su pretensión es aspirar al cargo de la Gubernatura del Estado, deberá cumplir con el requisito que marca el artículo 116 de la Constitución General: **al no haber nacido en Veracruz, debe contar con residencia efectiva no menor de cinco años calculada de forma anterior al día de los comicios electorales**⁵⁸.

⁵⁸ Esta es la forma de generar una sistematicidad a su vez con el artículo 43 de la Constitución Local, que en su fracción I establece que para ser Gobernador se requiere “*ser veracruzano en pleno ejercicio de sus derechos*”, pero en su fracción II dispone también como requisito “*contar con residencia efectiva en la Entidad de cinco años inmediatos anteriores al día de la elección*”.

116. Subrayándose que no se pasa por alto, como se expuso, que el Estado de Veracruz cuenta con facultades para definir quiénes deben ser considerados como veracruzanos en su ordenamiento jurídico bajo un criterio de razonabilidad; con lo cual estaba en aptitud de otorgar esa calidad de veracruzano a personas no nacidas en su territorio y plasmarlo así en su Constitución Local. Sin embargo, dada la forma en que se redactó la fracción cuestionada del artículo 11 de la Constitución veracruzana y sus efectos en la arena electoral, no se estima posible convalidar el contenido de la porción invalidada, por ejemplo, a partir de una interpretación conforme que la excluyera de su aplicabilidad electoral.
117. Dicho de otra manera, ante el texto de la norma reclamada y su mecánica de interrelación con el artículo 43 de la Constitución Local, este Pleno considera que la mejor manera de solventar la deficiencia advertida en párrafos previos es la declaratoria de inconstitucionalidad únicamente de la aludida porción, a fin de velar por el principio de certeza en materia electoral. Sin que esta decisión pueda interpretarse que exista un veda a que el poder reformador veracruzano amplíe en un futuro los supuestos aplicables para ser veracruzano a factores ajenos al nacimiento o la residencia. Eso deberá ser analizado en su caso. Más bien, se insiste, lo que se estima inconstitucional en el presente asunto es que el legislador no tuvo el cuidado (en atención a la sistematicidad de la norma reclamada con otras normas locales) de que uno de los supuestos que adicionó en uso de su libertad configurativa (tener hijos veracruzanos) no irrumpiera en requisitos tasados constitucionalmente para ocupar la Gubernatura de la entidad.
118. Finalmente, cabe mencionar que aunado a las consideraciones en torno al artículo 116 constitucional, los partidos políticos también argumentaron que la fracción reclamada transgredía los derechos a ser votado y el principio de igualdad. Por lo que hace a la porción normativa "*con hijos veracruzanos o*", claramente no es necesario hacer un pronunciamiento adicional. Por su parte, respecto al resto del texto de la fracción cuestionada, este Tribunal Pleno estima que no se actualiza una violación a estos derechos humanos.
119. Para efectos de la materia electoral (que es lo único que puede ser analizado en esta sentencia), se respeta la igualdad y el derecho a ser votado, pues el contenido subsistente de la fracción cuestionada (cuando se aplique para efectos electorales) no genera necesariamente un conflicto con los supuestos que prevé la propia Constitución General: se insiste, un veracruzano no nacido en el territorio estatal deberá acreditar residencia efectiva no menor de cinco años previo a los comicios electorales para ser Gobernador o Gobernadora. Por ello, no hay ningún tipo de discriminación y se respeta el derecho a ser votado de todas las personas que la propia Constitución mandata que pueden aspirar a desempeñar una Gubernatura de un Estado.

VII. EFECTOS.

120. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos. En consecuencia, se toman las siguientes determinaciones a la luz de las conclusiones alcanzadas en los apartados anteriores.
121. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **inconstitucionalidad** de la porción normativa que dice "*con hijos veracruzanos o*" de la fracción III del artículo 11 de la Constitución del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
122. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Por lo tanto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 11, fracción III, en su porción normativa "*con hijos veracruzanos o*", de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, adicionado mediante el Decreto número 240, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el once de agosto de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de conformidad con lo establecido en los apartados VI y VII de esta decisión.

Sin que esta sentencia pueda considerarse como un pronunciamiento anticipado sobre la constitucionalidad o la forma en que debe ser interpretada o aplicada esta fracción II del artículo 43 de la Constitución Local. No hay que olvidar que conforme a nuestros precedentes (acción de inconstitucionalidad 74/2008) y al texto del citado numeral 116 de la Constitución, para aspirar a la Gubernatura de su Estado, no es posible exigir residencia a las personas *nacidas* en el Estado (basta con haber nacido en el Estado); la cuestión es que esta fracción II del artículo 43, si se valora de manera textual, exige residencia efectiva a cualquier veracruzano, sin hacer distinción sobre si ese veracruzano es por nacimiento o por algún otro factor (como la ascendencia). Sin embargo, se insiste, esa problemática no forma parte de nuestra materia.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II, III, IV y V, relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de declarar la invalidez de la porción normativa "*con hijos veracruzanos*" de la fracción III del artículo 11, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, adicionado mediante el Decreto número 240, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el once de agosto de dos mil veintidós. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá, así como la señora Ministra Esquivel Mossa votaron a favor de la validez de la referida porción normativa. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y la señora Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos aclaratorios.

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carranca, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en que la declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández.**- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuarenta y cinco fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 125/2022 y sus acumuladas 127/2022 y 128/2022, promovidas por el Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y el Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del treinta y uno de enero de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de abril de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 125/2022 Y SUS ACUMULADAS 127/2022 Y 128/2022.

I. Antecedentes.

1. En la sesión celebrada el treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 125/2022 y sus acumuladas 127/2022 y 128/2022, promovidas por el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y su Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. En la sentencia se estudió y declaró la inconstitucionalidad de la porción normativa “con hijos veracruzanos” del artículo 11, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave. La propuesta del proyecto que se discutió proponía reconocer la validez de la norma y yo voté en ese sentido por algunas de las razones expresadas en dicho proyecto, así como por razones adicionales. Sin embargo, la mayoría del Pleno consideró parcialmente fundados los argumentos de los partidos políticos accionantes, motivo por el cuál emito este voto particular.
2. Cabe señalar que, en la primera parte del estudio de fondo (VI.1), también se estudiaron los argumentos de los partidos políticos accionantes de que habían existido vicios en el procedimiento legislativo con potencial invalidante. Aquí, coincidí con la mayoría, por las razones desarrolladas en el engrose, en que, a pesar de que el procedimiento legislativo tuvo ciertas deficiencias, lo adecuado es reconocer la regularidad del procedimiento legislativo. Por lo tanto, en este voto no refiero a dicho tema, sino que únicamente al apartado “V1.2 Análisis de la fracción III del artículo 11 de la Constitución Local.”

II. Razones de la mayoría.

3. La fracción III del artículo 11, impugnada en su totalidad por los partidos accionantes, señala uno de los supuestos en los que las personas pueden ser consideradas como veracruzanas. En específico: *“III. Las o los mexicanos nacidos fuera del territorio del estado, con hijos veracruzanos o con una residencia efectiva de cinco años en territorio veracruzano.”*
4. La mayoría consideró que la porción normativa “con hijos veracruzanos” transgrede lo previsto en el artículo 116, fracción I, último párrafo,¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha disposición permite únicamente dos hipótesis, que son requisitos tasados, para poder ocupar una Gubernatura: ser nativo del Estado, entendido como haber nacido en él, o tener residencia efectiva de cinco años anteriores al día de los comicios electorales.
5. La mayoría realizó la lectura sistemática de la norma impugnada, que establece que son veracruzanos las personas no nacidas en territorio del Estado con hijos o hijas veracruzanos, junto con el artículo 42, fracción I, de la Constitución local, que señala que para poder ser Gobernador o Gobernadora se requiere únicamente ser veracruzano. Así pues consideran que al permitir ser veracruzanos a los que tengan hijos veracruzanos, los requisitos tasados de la Constitución General se ven burlados, de manera indirecta, si se convalida todo lo previsto en la fracción III reclamada del artículo 11 de la Constitución veracruzana.
6. Así, aunque la mayoría reconoce que el Poder Reformador de Veracruz actuó dentro del margen de libertad configurativa para definir quiénes pueden ser considerados como veracruzanos, al ejercer estas competencias pasó por alto los requisitos constitucionales para el cargo de la Gubernatura de los Estados.

¹ Artículo 16. [...]

I. [...]

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

7. Por lo tanto, consideró que debía invalidarse la porción “con hijos veracruzanos”, pues es la que, indebidamente, permite que personas no nacidas en el territorio puedan aspirar, al ser consideradas como veracruzanas, a ocupar la Gubernatura en términos del artículo 43 de la Constitución Local, afectando con ello un requisito tasado constitucionalmente.

III. Razones del voto en contra.

8. En primera instancia, cabe señalar que comparto varias de las consideraciones del proyecto. En primer lugar, concuerdo con que el argumento de uno de los partidos accionantes consistente en que el Decreto impugnado no cubre con las características de las normas generales es infundado. Esto, porque el Decreto de reforma fue producto de trabajo de una autoridad materialmente legislativa y se encuentra dirigido a todas las personas mexicanas que deseen adquirir su calidad de veracruzano.
9. Además, estoy de acuerdo en que no hay una transgresión a la legalidad y seguridad jurídica, toda vez que el supuesto implementado en esta fracción es claro en cuanto a su alcance y el legislador está facultado constitucionalmente para definir a quienes son veracruzanos.
10. Asimismo, comparto las conclusiones de que, para ser gobernador de una entidad federativa, la Constitución prevé requisitos tasados consistentes en ser ciudadano mexicano por nacimiento y, en el caso de no ser nativo, la exigencia de residencia efectiva de cinco años antes de los comicios. Y, concuerdo en que el término de nativo claramente es utilizado sinónimo de nacido en el lugar.
11. Ahora bien, mi disidencia radica en: (i) la interpretación sistemática realizada; y, (ii) en la forma en la que se determina que los requisitos tasados para ocupar la Gubernatura pueden impactar la facultad del Poder Reformador local para establecer quiénes son oriundos de la entidad.
12. (i) En cuanto a la interpretación sistemática realizada, es cierto que el artículo 43, fracción I, de la Constitución local señala como uno de los requisitos para acceder a la gubernatura ser veracruzano, lo que implica una remisión al diverso 11 de la Constitución local, que incluye la fracción impugnada. Sin embargo, no puede pasarse por alto que la fracción III del artículo 43, también exige contar con una residencia efectiva en la entidad de cinco años inmediatos anteriores al día de la elección. Una lectura completa de ambas normas nos llevaría a concluir que cualquier persona que se considerara veracruzana por tener hijos veracruzanos, para poder acceder a la gubernatura del Estado, también tendría que cumplir con el requisito de residencia efectiva de cinco años. Por lo tanto, no se incumplen los requisitos tasados del artículo 116 de la Constitución Federal, puesto que todo veracruzano no nacido en la entidad federativa debe contar “con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios”.
13. (ii) Por otra parte, las consideraciones del engrose distinguen adecuadamente, por un lado, la facultad del poder reformador local para determinar qué personas son oriundas de la entidad federativa, y, por otro lado, la facultad de establecer requisitos para que una persona pueda acceder al cargo público estatal. Sin embargo, la decisión de invalidar la porción normativa impugnada implica que la restricción que los requisitos tasados constitucionales imponen a la facultad del legislador local para establecer las condiciones para acceder al cargo de gobernador, se extienden a su facultad para decidir quiénes pueden ser oriundos de la entidad federativa. En otras palabras, los requisitos para poder acceder a la gubernatura de una entidad federativa acaban limitando la decisión del legislador local para determinar quiénes pueden ser o no veracruzanos. Esto, a mi parecer, no está justificado porque las restricciones constitucionales son clara y únicamente para los requisitos para acceder al cargo de gobernador, y porque, además, esta decisión trae aparejadas consecuencias indeseables importantes, que desarrollo a continuación.

14. En primer lugar, ser veracruzano (u oriundo de cualquier entidad federativa) tiene muchas consecuencias jurídicas trascendentes para miles de ciudadanos, incluyendo el acceso a diversos derechos. Limitar la capacidad del legislador de determinar quiénes acceden a ellos en razón de requisitos que fueron concebidos por el constituyente federal para el acceso a un cargo específico — el de gobernador— es desproporcionado. Más aún, en este caso específico, es completamente innecesario, dado que la interpretación sistemática que desarrollé más arriba demuestra que ni siquiera se incumplen los requisitos tasados.
15. En segundo lugar, la decisión limita de forma injustificada la capacidad creativa del legislador local para determinar quiénes pueden ser oriundos de la entidad federativa, por tener diferentes tipos de vínculos con la misma. En el caso concreto, el legislador de Veracruz consideró que las personas con hijos veracruzanos tenían un vínculo tal con la entidad que justificaba su acceso a los derechos y obligaciones que implican ser veracruzano.
16. Cabe señalar que, aunque la premisa de que tener hijas o hijos oriundos de una entidad federativa otorga un vínculo a la misma no se replica en la legislación de otras entidades federativas, se ve reflejada en la legislación federal. Por ejemplo, la Ley de Migración, en su artículo 54, fracción IV, otorga la condición de residentes permanentes a los extranjeros que tengan hijos de nacionalidad mexicana por nacimiento. Y la Ley de Nacionalidad, en su artículo 20, fracción I, inciso b), permite que un extranjero con hijos mexicanos por nacimiento pueda naturalizarse mexicano habiendo vivido en territorio nacional por únicamente dos años, en lugar de los cinco que establece la regla general. Estas disposiciones reconocen que, en efecto, las hijas e hijos otorgan al progenitor un vínculo con el lugar en que nacieron, además de que tienen la intención de preservar la unidad familiar.
17. La reforma del legislador de Veracruz parecía reconocer estas consideraciones, las cuales me parecen no fueron adecuadamente estimadas por la mayoría del Pleno al decidir extender las restricciones constitucionales para los requisitos de acceso a la gubernatura del Estado a la facultad de determinar quién es oriundo de una entidad federativa.
18. Me parece importante, de acuerdo con el diseño federalista del Estado Mexicano, que se respete la esfera de libre configuración de los legisladores locales en la mayor medida posible. Aquí, por las razones que ya señalé, fue injustificado e innecesario restringirla.
19. En todo caso, de incumplirse con los requisitos tasados por el constituyente federal para el acceso al cargo de gobernador, habría que atender a la norma en la que estos requisitos se ven reflejados; es decir, en este caso, el artículo 43 de la Constitución local, y no al diverso 11, que tiene el objeto de definir quiénes son oriundos de la entidad.
20. Por estas razones considero que debió haberse reconocido la validez de la totalidad de la norma impugnada.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia del treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 125/2022 y sus acumuladas 127/2022 y 128/2022, promovidas por el Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y el Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de abril de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 125/2022 Y SUS ACUMULADAS 127/2022 Y 128/2022, PROMOVIDAS POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y EL COMITÉ EJECUTIVO ESTATAL DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN EL ESTADO DE VERACRUZ.

En sesión de treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 125/2022 y sus acumuladas 127/2022 y 128/2022, promovidas por el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y el Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la que se impugnó la fracción III del artículo 11 de la Constitución Política de dicha entidad, mediante la cual se adicionó un supuesto para ser considerado como “*veracruzano*” consistente en ser mexicanos o mexicanas nacidos fuera del territorio estatal con hijos o hijas veracruzanas o con una residencia efectiva de cinco años en territorio veracruzano.

Presento este voto aclaratorio pues, como expondré a continuación, en mi opinión era viable realizar una interpretación conforme de la porción normativa impugnada; sin embargo, dadas las particularidades del caso, opté por sumar mi voto a la postura mayoritaria a fin de alcanzar la mayoría requerida para invalidarla.

A continuación, haré referencia al criterio mayoritario y, posteriormente, explicaré mi postura y desarrollaré las razones por las cuales consideré necesario sumarme al criterio mayoritario.

I. Criterio del Tribunal Pleno.

En el segundo apartado del estudio de fondo, el Tribunal Pleno analizó el artículo 11, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Veracruz,¹ concluyendo que la porción normativa que señala “*con hijos veracruzanos o*” es inconstitucional, toda vez que vulnera el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución General.²

El Pleno consideró que dicho precepto constitucional contiene requisitos constitucionales tasados para acceder al cargo de Gobernador o Gobernadora, los cuales consisten en que las personas aspirantes deben: (i) ser mexicanos o mexicanas por nacimiento; (ii) “*nativas*” de la respectiva entidad federativa, o bien, tener una residencia efectiva de cinco años anteriores al día de los comisionados electorales; y, (iii) tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución local respectiva. Asimismo, precisó que, de acuerdo con una interpretación gramatical, teleológica e histórica de la Constitución General, el concepto de “*nativo*” debe entenderse como “*nacido*” en el territorio estatal.

Tomando en cuenta que el artículo 43, fracción I, de la Constitución local señala que para ser Gobernador o Gobernadora se requiere “*ser veracruzano*”, la norma reclamada genera una irrupción con el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución General, ya que al establecer que **las personas no nacidas en el territorio estatal** con hijos o hijas veracruzanas **serán consideradas como personas veracruzanas**, se incumple con los requisitos tasados constitucionalmente, los cuales sólo permiten dos hipótesis para poder aspirar a la gubernatura: o se es nativo del Estado –entendido como nacido en el territorio estatal– o se tiene una residencia efectiva de cinco años anteriores al día de los comisionados electorales.

En otras palabras, la porción normativa impugnada permite indebidamente que personas no nacidas en el territorio –pero que sean consideradas como veracruzanas por tener hijos o hijas veracruzanas– puedan aspirar a ocupar la Gubernatura en términos del artículo 43 de la Constitución local, afectando con ello un requisito tasado constitucionalmente y permitiendo algo que el Constituyente no estableció: que los no nacidos en la entidad puedan ocupar una Gubernatura sin haber acreditado un lazo a partir de ciertos años de residencia.

Bajo esas consideraciones, el Pleno declaró la invalidez de la porción normativa “*con hijos veracruzanos o*” contenida en la fracción III del artículo 11 de la Constitución Local, al contravenir el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución General.

II. Razones del voto aclaratorio.

Como adelanté, a la luz del marco normativo vigente en el Estado de Veracruz y a partir de una interpretación conforme, era posible reconocer la validez de la porción normativa impugnada.

Primeramente, es importante tener presente que el artículo 43 de la Constitución veracruzana –que establece los requisitos para la Gubernatura del Estado– exige, además de ser veracruzano, el requisito consistente en “*contar con una residencia efectiva en la Entidad de cinco años inmediatos anteriores al día de la elección*”.³

¹ Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Artículo 11. Son veracruzanos:[...]

III. Las o los mexicanos nacidos fuera del territorio del estado, con hijos veracruzanos o con una residencia efectiva de cinco años en territorio veracruzano.

² Constitución General.

Artículo 116.

[...]

I.

[...]

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

³ Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Artículo 43. Para ser Gobernador del Estado se requiere:

I. Ser veracruzano en pleno ejercicio de sus derechos;

De este modo, bajo el contenido actual del artículo 43 de la Constitución local, aun cuando **una persona no nacida en el territorio estatal** –pero considerada veracruzana bajo el criterio contenido en la porción normativa impugnada (tener hijos o hijas veracruzanos)–pretendiera acceder a la Gubernatura, **tendría que acreditar, de manera adicional, el requisito de contar con una residencia efectiva en el territorio estatal de cinco años anteriores a los comicios electorales.**

Con ello, se logran respetar los requisitos previstos en el artículo 116 constitucional, pues la regulación en los términos en que está prevista actualmente salvaguarda la alternativa que la Constitución General establece para el supuesto de que la persona aspirante a la Gubernatura no sea una persona *nacida* en territorio estatal, al exigir –en cualquier caso– el requisito de residencia mencionado.

Ahora bien, aun considerando que bajo la normativa actual el requisito impugnado no contraviene el artículo 116 constitucional, subsiste la cuestión relativa a si el concepto de “*nativo*” puede ser modulado por las legislaturas locales.

En efecto, si se considera que la legislatura local puede modular el concepto de “*nativo*” a través del contenido que otorgue a “*ser veracruzano*”, podría estimarse que un aspirante que sea considerado como tal en virtud de las categorías que determine libremente la legislatura local, cumple con el requisito de ser nativo, aun cuando no haya nacido en la entidad y no tenga la residencia que exige la Constitución General.

En mi opinión, para solventar este problema de constitucionalidad era posible hacer una interpretación conforme de la norma impugnada en el sentido de que se entendiera que **el concepto de “veracruzano” no sustituye en modo alguno al requisito de “ser nativo” previsto en el artículo 116 constitucional.**

Esta interpretación se sustenta en que si bien la legislatura local puede determinar libremente qué personas considera como veracruzanas –al tratarse de un aspecto relativo a su régimen interior respecto del cual los Estados son soberanos–⁴ lo cierto es que está vedada para alterar o modificar los requisitos tasados constitucionalmente para acceder a la Gubernatura del Estado. Por tanto, bajo una interpretación conforme, el concepto de “*veracruzano*” previsto en la norma impugnada no podría ser considerado para efectos de entender de un modo distinto el requisito constitucional consistente ser “*nativo*” de la entidad federativa a cuya Gubernatura se contiene.

Ahora bien, aun cuando estimo que –bajo el contenido actual de la normativa local y a la luz de una interpretación conforme– era posible reconocer la validez de la porción normativa impugnada, tal como lo expresé en la discusión del presente asunto, consideré necesario sumar mi voto a la postura mayoritaria con el fin de alcanzar la mayoría calificada necesaria para invalidar la norma.

Lo anterior, porque en virtud de la relación particular que tiene la norma impugnada con el artículo 43 de la Constitución local, de no alcanzarse tal mayoría, hubiera prevalecido un escenario de potencial inconstitucionalidad en el que bastaría con eliminar el requisito de residencia efectiva previsto en dicho ordenamiento para burlar los requisitos tasados constitucionalmente y hacer un fraude a la Constitución.

Por estas razones, si bien considero que pudo haberse reconocido la validez de la norma impugnada siempre que fuera bajo la interpretación antes referida, a fin de alcanzar una mayoría calificada y por las razones antes expuestas, sumo mi voto a la invalidez de la porción normativa que señala “*con hijos veracruzanos o*” prevista en la fracción III del artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Veracruz.

Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto aclaratorio formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia del treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 125/2022 y sus acumuladas 127/2022 y 128/2022, promovidas por el Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y el Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de abril de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

II. Contar con residencia efectiva en la Entidad de cinco años inmediatos anteriores al día de la elección;

III. Tener por lo menos treinta años cumplidos al día de la elección;

IV. No ser servidor público del Estado o de la Federación en ejercicio de autoridad. Este requisito no se exigirá al Gobernador interino ni al sustituto;

V. No ser militar en servicio activo o con mando de fuerzas;

VI. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe de su ministerio conforme a lo establecido por la Constitución Federal y la ley de la materia; y

VII. Saber leer y escribir y no tener antecedentes penales por la comisión de delitos realizados con dolo, exceptuando aquellos en los que se hayan concedido los beneficios de conmutación o suspensión condicional de la sanción.

La prohibición para los servidores públicos mencionados en las fracciones IV y V, no surtirá efectos si se separan de sus cargos noventa días naturales anteriores al día de la elección, o a partir del quinto día posterior a la publicación de la convocatoria para la elección extraordinaria.

⁴ **Constitución General.**

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