

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 77
O R D I N A R I A
MARTES 8 DE JULIO DE 2014

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cincuenta minutos del martes ocho de julio de dos mil catorce, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales y Alberto Pérez Dayán.

Los señores Ministros Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistieron a la sesión, el primero previo aviso a la Presidencia y la segunda por estar disfrutando de su período vacacional, por haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al Segundo Período de Sesiones de dos mil trece.

El señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública ordinaria número setenta y seis, celebrada el lunes siete de julio de dos mil catorce.

Por unanimidad de nueve votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el martes ocho de julio de dos mil catorce:

I. 27/2013 y Acs. 28/2013 y 29/2013 Acción de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas 28/2013 y 29/2013, promovidas por los partidos políticos Acción Nacional y del Trabajo, así como por la Procuraduría General de la República, demandando la invalidez del Decreto Número 540, publicado en la edición número 69 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango el veintinueve de agosto de dos mil trece, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de dicha entidad. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas. SEGUNDO. Se sobresee respecto de los artículos 56, fracción V y 66, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado de Durango, reformada y adicionada mediante Decreto Número 540, publicado en el Periódico Oficial el veintinueve de agosto de dos mil trece, conforme a lo expuesto en el considerando cuarto de esta resolución. TERCERO. Se reconoce la validez del procedimiento de reforma a la Constitución Política del Estado de Durango, que derivó en la expedición del Decreto Número 540, publicado en el Periódico Oficial el veintinueve de agosto de dos mil trece, en términos del considerando*

quinto de esta sentencia. CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos 63, párrafo quinto, 66, párrafo segundo y 69, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Durango, reformada y adicionada mediante Decreto Número 540, publicado en el Periódico Oficial el veintinueve de agosto de dos mil trece, de acuerdo con lo señalado en el considerando sexto de esta ejecutoria. QUINTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”

Dada la ausencia del señor Ministro ponente Valls Hernández, la señora Ministra Luna Ramos se hizo cargo del asunto.

La señora Ministra ponente Luna Ramos realizó una reseña de antecedentes cronológicos del proceso de reformas de la Constitución del Estado de Durango que culminó con el decreto que se impugnó.

Propuso someter a consideración los temas procesales.

El señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la discusión en torno a los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó que, respecto de los conceptos de invalidez hechos valer por el Partido del Trabajo, no se elaboró en el proyecto una síntesis que contuviera el argumento atinente al principio de legalidad.

La señora Ministra ponente Luna Ramos anunció que agregaría la referencia, de hacer falta.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta del proyecto, contenida en los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación del Procurador General de la República y del Partido Acción Nacional, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

La señora Ministra ponente Luna Ramos realizó la presentación del considerando cuarto del proyecto, relativo a las causas de improcedencia, en el sentido de desestimar la primera porque sí se esgrimieron conceptos de invalidez, declarar infundada la segunda porque, independientemente de que no se haya modificado el texto de los artículos tras la reforma constitucional local, se configura un nuevo acto legislativo, y declarar fundada la tercera, por lo que se decreta la improcedencia por cesación de efectos respecto de los artículos 53, fracción V, y 66, fracción V, de la Constitución Local, con fundamento en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Indicó que, con motivo de la emisión del Decreto número 171, de veinticuatro de junio de dos mil catorce, fecha de publicación posterior a la circulación del proyecto de resolución, y que contiene una modificación normativa del artículo 63 de la Constitución Local, se propone agregar dicho precepto al sobreseimiento referido.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó no estar de acuerdo con la última propuesta, pues no se dio una modificación sustancial, lo que coincide con su criterio, por lo que votará en contra de este considerando y, obligado por el fondo, analizaría el resto de los apartados.

El señor Ministro Franco González Salas señaló cuál era su criterio relativo al nuevo acto legislativo y que, en este caso, no se presente, por lo que concordó con el señor Ministro Cossío Díaz.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se expresó en el mismo sentido.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta modificada del proyecto, contenida en el considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, la cual se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Franco González Salas votaron en contra.

El señor Ministro Pérez Dayán advirtió que, dada esta votación, se tendría que eliminar el tema 3 “Supuesta obligación de reintegrar al Instituto Electoral Estatal el financiamiento público federal” del considerando sexto del proyecto.

La señora Ministra ponente Luna Ramos eliminó dicho tema del proyecto, dado el sobreseimiento relativo.

El señor Ministro Pardo Rebolledo realizó un planteamiento relativo al tema de la procedencia consistente en que si el Partido del Trabajo impugna concretamente el artículo 66, párrafo segundo, de la Constitución Local, el cual refiere a la disminución del número de diputados en el Congreso local, de no encontrarse vinculación entre el precepto con la materia electoral, respecto del cual tienen legitimación los partidos políticos, habría que sobreseer en relación con dicho precepto, ello en razón de la opinión emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual estimó que no se trata de una norma en materia electoral.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que el artículo en cuestión trata la definición orgánica del Poder Legislativo local, concluyendo que puede ser considerado de carácter electoral, pues implica una menor participación en el Congreso para los partidos políticos y, para la ciudadanía, efectos sobre los votos que emite respecto de la representación que tiene.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que el artículo 66 no sólo tiene una composición orgánica, sino que establece preceptos o principios de carácter claramente electoral, por lo que es factible su análisis.

Indicó que el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal únicamente establece números mínimos de representación por diputados, lo que guarda relación con el número de distritos electorales; asimismo, la duración de tres años en el encargo determinada por la Constitución Local no está prevista en este precepto constitucional federal, pero obedece a una continuidad nacional.

Sugirió ampliar el razonamiento para hacerlo explícito a partir de la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó que no se trata de una cuestión electoral, aunque la composición de un Congreso derive de un proceso electoral, pero no resulta en una condición o modificación.

Respecto del comentario del señor Ministro Cossío Díaz relativo a la renovación del Congreso cada tres años, indicó que esta situación no está combatida, sino sólo se señaló como una cuestión estructural, lo cual no condiciona un proceso electoral en cuanto a requisitos, procedimiento, entre otros aspectos de la materia.

Por ello, indicó que el Partido del Trabajo no estaría legitimado para impugnar el artículo 66 de la Constitución Local en la presente acción.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea coincidió con los señores Ministros Franco González Salas y Cossío Díaz, en el sentido de que es una norma con contenido electoral porque determina la distribución y representación en el Congreso, así como la distribución en los votos de la ciudadanía para elegir a los diputados que les corresponderán.

Por ello, la reducción del número de diputados impacta en los derechos político-electorales, por lo que se manifestó favorable al proyecto.

El señor Ministro Pérez Dayán precisó que, además del Partido del Trabajo, el Procurador General de la República hizo valer esta acción de inconstitucionalidad; incluso, estimó que el tema materia de análisis sí incide en la materia electoral, ya que la composición del Congreso repercute necesariamente en la vida de los partidos políticos y, por ende, encaja en esa materia.

La señora Ministra ponente Luna Ramos propuso modificar el proyecto para agregar las dos aclaraciones: establecer que eventualmente puede considerarse materia electoral y que también se impugnó este punto por el Procurador General de la República, en caso de que así sea tras una revisión del expediente.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que el Partido del Trabajo fue el que realizó esta impugnación.

El señor Ministro Pardo Rebolledo aclaró que su planteamiento consistía en que únicamente el Partido del Trabajo impugnó el artículo 66, estimando que la definición estructural del Congreso no tiene relación directa con la materia electoral, aunque sí impacto.

La señora Ministra ponente Luna Ramos adelantó que se revisaría si también el Procurador General de la República impugnó el artículo 66 y que, de ser así, la redacción se añadiría en el considerando de legitimación, en relación con el Partido del Trabajo, y que el engrose se sometería al Tribunal Pleno.

El señor Ministro Franco González Salas consideró que existe relación directa con la materia electoral, recordando que en otras acciones de inconstitucionalidad se ha analizado dicha relación con base en reformas de estructura atinentes al número de diputados en las legislaturas estatales, lo que incide en la representación proporcional y mayoría relativa.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta modificada del proyecto, contenida en el considerando tercero, relativo a la legitimación del Partido del Trabajo, la cual se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de

Larrea, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron en contra.

La señora Ministra ponente Luna Ramos realizó la presentación del considerando quinto del proyecto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez formulados, en su parte atinente al procedimiento de reforma a la Constitución Política del Estado.

Respecto del argumento del Partido Acción Nacional referido a la publicación de las iniciativas, en el entendido de que se hizo en un diario que no es de circulación importante en Durango, indicó que el artículo 130 de la Constitución Local no especificaba un diario determinado para ello, por lo que el proyecto propone declarar infundado este concepto de invalidez.

El señor Ministro Aguilar Morales recordó su sugerencia de incluir un argumento de respuesta al planteamiento de legalidad o fundamentación del procedimiento de reforma, hecho valer por el Partido del Trabajo.

La señora Ministra ponente Luna Ramos señaló que ello no cambiaría el sentido del proyecto, pues el proceso legislativo se desarrolló de acuerdo a los ordenamientos aplicables, lo que se agregaría al engrose.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta modificada del proyecto, contenida en

el considerando quinto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez formulados, en su parte atinente al procedimiento de reforma a la Constitución Política del Estado, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

La señora Ministra ponente Luna Ramos realizó la presentación del considerando quinto del proyecto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez formulados, en su parte atinente a las supuestas irregularidades en la aprobación del dictamen en lo particular por el Pleno del Congreso sin atender a lo dispuesto por el artículo 186 de la Ley Orgánica del propio Congreso, al haberse votado sólo las reservas, mas no los artículos reservados.

Señaló que el proyecto propone declarar infundado este concepto de invalidez porque al haberse rechazado las objeciones a estas reservas o que éstas fueron menores, se entiende que fueron realmente aceptadas y votados los artículos que no alcanzaron la mayoría suficiente para establecer dichas reservas.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta del proyecto contenida en el considerando quinto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez formulados, en su parte atinente a las supuestas irregularidades en la aprobación del dictamen en lo particular

por el Pleno del Congreso sin atender a lo dispuesto en el artículo 186 de la Ley Orgánica del propio Congreso, al haberse votado sólo las reservas, mas no los artículos reservados, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

La señora Ministra ponente Luna Ramos realizó la presentación del considerando sexto del proyecto, relativo al análisis de los restantes conceptos de invalidez, en su apartado 1 “Indebida disminución del número de integrantes del Congreso del Estado”.

Precisó que el proyecto, tras el análisis de la proporción del número de habitantes del artículo 116 de la Constitución Federal contrastada con los datos del INEGI en el Censo 2010, indica que el Congreso de Durango debería tener, cuando menos, once diputados, por lo que si se estableció una reducción de treinta a veinticinco diputados, ésta se encuentra dentro de los parámetros constitucionales, máxime que se trata de una norma de libre configuración. Por ello, se propone declarar infundado este concepto de invalidez.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta del proyecto, contenida en el considerando sexto, relativo al análisis de los restantes conceptos de invalidez, en su apartado 1 “Indebida

disminución del número de integrantes del Congreso del Estado”, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

La señora Ministra ponente Luna Ramos realizó la presentación del considerando sexto del proyecto, relativo al análisis de los restantes conceptos de invalidez, en su apartado 2 “Violación del derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular”.

Indicó que el argumento del Procurador General de la República consiste en que el artículo 69, fracción II, de la Constitución Local, al establecer como requisito para ser diputado local el saber leer y escribir, discrimina a ciertos grupos marginados del Estado, impidiéndoles representar a su comunidad y afectando, con ello, el régimen de gobierno del Estado Mexicano.

Reseñó que el proyecto parte de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 36/2011, la cual analizó el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal y diferenció tres tipos de requisitos en él: a) tasados, entendidos como aquéllos que la Constitución Federal define directamente, sin que pueda alterarlos el legislador ordinario, ni para flexibilizarse ni para endurecerse, b) modificables, que son aquéllos previstos en la Constitución Federal, en los que expresamente se prevé la potestad de los Estados para

establecer modalidades diferentes, por lo que la Norma Fundamental adopta solamente una función supletoria o referencial, y c) agregables, que son aquéllos no previstos en la Constitución Federal, pero que se pueden adicionar por las constituciones locales.

Luego, indicó que se tomaron como referencia las jurisprudencias de rubros *“DERECHO A SER VOTADO. REQUISITOS PARA EL ACCESO A CARGOS PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR PREVISTOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”* y *“CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN LOS ESTADOS. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS LOCALES LEGISLAR SOBRE LOS REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER QUIENES PRETENDAN ACCEDER A AQUÉLLOS.”* para concluir que dicho artículo constitucional federal permite la amplia configuración legislativa para los Estados, pues la primera no determina lineamientos mínimos, requisitos ni calidades que deban cubrir las personas que aspiren a una diputación, por lo que es válido que las constituciones y leyes estatales establezcan requisitos diferentes a los de la Constitución Federal.

Por otro lado, enunció que el proyecto cita la contradicción de tesis 293/2011 y transcribe los artículos 1 y 35 de la Constitución Federal, 2 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Con posterioridad, resaltó que el proyecto, luego de citar la tesis de la Primera Sala de rubro “*IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.*”, concluyó que no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no puede considerarse, por sí mismo, ofensivo de la dignidad humana y que, tras un estudio de proporcionalidad y razonabilidad, el parámetro impugnado es objetivo y razonable para efectos de la determinación de calidad como diputado local, además de que, de acuerdo con el estudio estadístico obtenido del INEGI, el problema de analfabetismo en el país va a la baja y que las personas que deseen ocupar una diputación pueden adquirir esa cualidad en cualquier momento.

Por estas razones, el proyecto propone determinar la validez del artículo 69, fracción II, de la Constitución Local.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó en contra del proyecto, pues las razones que brinda son aisladas, desarticuladas e inconsistentes para sostener un elemento de desigualdad.

Hizo hincapié en que, si bien el artículo 116 constitucional no establece condiciones mínimas, la configuración legislativa debe atender otros derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, específicamente a los derechos de carácter político.

Apuntó que en las discusiones del Constituyente de 1917 no se retomó la de 1857, relativa a establecer la condición de saber leer y escribir, precisamente por su clara calidad discriminatoria al analfabetismo, por lo que únicamente se precisó que las personas tuvieran más de dieciocho años y tuvieran un modo honesto de vivir, siendo entonces que incorporar dicha condición en la Constitución de Durango distorsiona el conjunto de obligaciones y derechos constitucionales federales.

Estimó que no se puede lograr la construcción de los derechos humanos con la referencia a las estadísticas del INEGI relativas al Estado de Durango, cuando se están interpretando preceptos constitucionales con repercusiones a nivel nacional.

Recalcó que, como Estado parte, no sería válido introducir condiciones al voto pasivo que sean contrarias a lo establecido por los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que no coincidió con la parte final del proyecto en cuanto a la superación del analfabetismo por quien aspira a una diputación, pues el mismo argumento se puede aplicar al voto censitario, para que las personas se alleguen de recursos económicos para tener derecho a votar, siendo que ambas hipótesis afectan los derechos políticos de las personas.

El señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso a las trece horas y reanudó la sesión a las trece horas con veinticinco minutos.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena suscribió la exposición del señor Ministro Cossío Díaz, pues el artículo 1° constitucional prohíbe expresamente la discriminación por, entre otros motivos, la condición social, por lo que los requisitos de la Convención Americana de los Derechos Humanos deben leerse a partir de los derechos humanos en conjunto, de acuerdo a su artículo 29.

También se mostró en contra de que, con base en una estadística que refleja cuán pocos son los analfabetas, el proyecto estime que la medida analizada es proporcional y racional, pues los derechos fundamentales existen precisamente para proteger a las minorías de la voluntad de las mayorías.

Finalmente, advirtió que el sostener que una limitación como el analfabetismo pueda ser superada mediante un esfuerzo, sentaría un precedente no objetivo para futuros casos.

El señor Ministro Pérez Dayán se pronunció en favor del proyecto pues el establecimiento de estos requisitos obedece a la libre configuración normativa de los Estados, tomando como apoyo las jurisprudencias de esta Suprema Corte, máxime que de la justificación de la medida que expresó el Congreso deriva de las funciones y obligaciones

de un legislador, particularmente en cuanto a la creación del orden normativo del Estado.

Consideró que no se trata de un problema estadístico de mínimos o máximos poblacionales, sino que no existe disposición constitucional o convencional que limite, en este respecto, la libertad configurativa de los Estados.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó en contra del proyecto porque la norma impugnada es abiertamente inconstitucional por discriminatoria de un grupo social desprotegido al ir en contra de los artículos 1° y 35 constitucional, pues pareciera que se sanciona la pobreza y la falta de acceso a una educación, coincidiendo en las expresiones de los señores Ministros Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena.

Indicó que del análisis del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos podría desprenderse que existen cargos públicos para los que se requeriría de algún nivel de instrucción, mas no el de representante popular.

Citó la observación general número 25 del 57° período de sesiones (1996) del Comité de Derechos Humanos, relativo a la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, con relación al Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en la parte atinente a los requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el

nivel de instrucción, con la cual estimó violatoria de derechos humanos la medida analizada.

Por otro lado, concordó en que los derechos humanos no pueden estar sujetos a una estadística, pues se imponen precisamente a las mayorías, siendo entonces insostenible este argumento por parte de este Tribunal Constitucional.

El señor Ministro Presidente Silva Meza acordó postergar la discusión del asunto para la próxima sesión y que éste continúe en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cuarenta y cinco minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la sesión pública solemne que se celebrará el jueves diez de julio de dos mil catorce, en la que Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito rendirán su protesta al cargo, así como para la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará al concluir dicha sesión pública solemne.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.