

**S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 13**  
**O R D I N A R I A**  
**MARTES 31 DE ENERO DE 2023**

En la Ciudad de México, siendo las doce horas con cinco minutos del martes treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, las señoras Ministras y los señores Ministros Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández 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 número doce ordinaria, celebrada el lunes treinta de enero del año en curso.

Por unanimidad de once 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 del treinta y uno de enero de dos mil veintitrés:

**I. 125/2022 y  
Acs.  
127/2022 y  
128/2022**

Acción de inconstitucionalidad 125/2022 y sus acumuladas 127/2022 y 128/2022, promovidas por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, así como por el Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Veracruz, demandando la invalidez del artículo 11, fracción III, de la Constitución Política del mencionado Estado, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad el once de agosto de dos mil veintidós, mediante Decreto 240. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad 125/2022 y su acumulada 127/2022. SEGUNDO. Se reconoce la validez de la fracción III, del artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, adicionada mediante el Decreto 240, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el once de agosto de dos mil veintidós. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a consideración del Tribunal Pleno los apartados de competencia, precisión de las normas reclamadas, oportunidad, legitimación y causas de improcedencia y sobreseimiento.

La señora Ministra Ortiz Ahlf compartió el sentido del proyecto, pues no se actualizan las causas de improcedencia invocadas por el Poder Legislativo local,

*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

particularmente la norma impugnada, de manera indirecta, está relacionada con la materia electoral, toda vez que impacta en la posibilidad de contender a la gubernatura del Estado de Veracruz, por cuanto da contenido a uno de los requisitos para acceder a dicho cargo.

En relación con dicho requisito, este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado en términos similares en la acción de inconstitucionalidad 74/2008, donde la legislatura local estableció que para ocupar el cargo de gobernador o gobernadora se debe acreditar ser nativo de la entidad federativa, concluyendo que esa cuestión incidía directamente en la materia electoral. Si bien la modificación legislativa no impactó en la calidad de ser persona nativa del Estado, sí directamente en la norma que rige los requisitos para ser gobernador o gobernadora, atendiendo al análisis conjunto de los artículos 43 y 11 de la Constitución local.

Manifestó estar a favor del sentido y las consideraciones del proyecto, ya que constituyen la interpretación que más potencializa el derecho a la tutela judicial efectiva con base en el principio *pro actione*.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta 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, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros

*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

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.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena presentó el apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1, denominado “Análisis del procedimiento legislativo”. El proyecto propone reconocer la validez del procedimiento que precedió a la emisión del Decreto 240 publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el once de agosto de dos mil veintidós.

Manifestó que tras exponer la doctrina que impera en este aspecto y cómo se llevó a cabo el procedimiento legislativo del Decreto reclamado, se llega a la conclusión de que no acontecieron deficiencias legislativas con potencial invalidante. En concreto, entre otras cuestiones, en el proyecto se explica que si bien no existe constancia en el expediente del documento de convocatoria a la sesión del Pleno ni que haya mediado el plazo de 48 horas de distribución física del dictamen, tales deficiencias no dan pie a una invalidez en atención a las circunstancias del caso concreto, a diferencia de lo ocurrido en otros precedentes. Precisó que a la sesión acudieron 49 de 50 legisladores, estuvieron representadas todas las fuerzas políticas y de lo ocurrido en su interior no se advierte que los legisladores hubieran tenido desconocimiento del dictamen, el cual fue publicado en la Gaceta el mismo día de la sesión.

Agregó que se dio un debate entre mayorías y minorías políticas que evidenció el conocimiento de la reforma que se estaba planteando. Por lo tanto, estimó que se cumplieron las reglas de votación, la sesión fue pública y no se afectó en un sentido material el principio de democracia deliberativa, lo que lleva al reconocimiento de validez del procedimiento legislativo.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá coincidió con el proyecto al considerar que las deficiencias del procedimiento legislativo se subsanan por las particularidades específicas del caso.

Puntualizó que llegaría a una conclusión distinta si existieran indicios de que no se convocó a la sesión plenaria de forma adecuada, como sería la ausencia considerable de algunas fuerzas políticas o el reclamo de algunos de los diputados durante la sesión.

Agregó que diferiría de esta conclusión si hubiera indicios de que las fuerzas políticas del Estado desconocían el contenido de las reformas discutidas; sin embargo, en este caso no es así pues 49 de los 50 diputados que forman el Congreso local atendieron a la sesión y en el debate parlamentario quedó perfectamente en evidencia que las fuerzas políticas, tanto de la mayoría, como de la minoría, conocía adecuadamente la propuesta de la reforma.

El señor Ministro Aguilar Morales discordó con la propuesta del proyecto. Indicó que existe una aceleración de

los plazos y, por lo tanto, aunque asistieron los legisladores en gran número, casi el total, no se cumplió con las disposiciones reglamentarias necesarias para garantizar una deliberación democrática correcta.

Precisó que varios diputados realizaron manifestaciones por la rapidez con la que en cinco días se presentó el dictamen y se sometió a la asamblea la aprobación de estas reformas; incluso, hicieron estos extrañamientos las Diputadas y los Diputados Ruth Callejas Roldán y Maribel Ramírez Topete, Miguel David Hermida Copado, Verónica Pulido Herrera y Jaime Enrique de la Garza Martínez.

Indicó que cuando se consultó a la asamblea “si se encontraba suficientemente discutido el asunto en lo general y en lo particular”, resultando aprobado en votación económica, se procedió a la votación nominal del dictamen, todo en el mismo día, sin que se hubiese dado la oportunidad de conocerlo previamente, con las 48 horas que se señalan en la norma para familiarizarse con la propuesta y reflexionar sobre su contenido para formarse una posición.

Añadió que tampoco existe justificación sobre la dispensa de trámites legislativos en la discusión, pues más allá de la publicación en la Gaceta Parlamentaria, no se dio ninguna motivación que sustentara la dispensa del trámite legislativo y sólo existe una constancia de que los diputados tuvieron acceso al contenido del dictamen mediante la publicación de la Gaceta Parlamentaria que se realizó el

*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

mismo día de su discusión y que, finalmente, no se constató fehacientemente que la dispensa se hubiera decretado por la mayoría calificada requerida reglamentariamente.

Consideró que existe invalidez del Decreto 240, mediante el que se adicionó la fracción III del artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, debido a que no se siguió el procedimiento legislativo necesario para garantizar la deliberación parlamentaria y democrática.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1, denominado “Análisis del procedimiento legislativo”, consistente en reconocer la validez del procedimiento que precedió a la emisión del Decreto 240 publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el once de agosto de dos mil veintidós, la cual se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena presentó el apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado “Análisis de la fracción III del artículo 11 de la Constitución local”. El proyecto propone reconocer la validez de la fracción III del artículo 11 de la

*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, adicionada mediante el Decreto 240, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el once de agosto de dos mil veintidós.

Manifestó que esta incorporación no afecta a los principios de legalidad y seguridad jurídica. El supuesto fue implementado en una norma de la Constitución local con un alcance claro y determinado y el Poder Reformador del Estado de Veracruz contaba con facultades para definir las condiciones que deben darse para ser considerado como veracruzano, pues es una facultad de su soberanía como parte del pacto republicano y federal.

Consideró que si bien la norma reclamada tiene efectos amplios, la incidencia que tiene en materia electoral es adecuada y no irrumpe en ninguno de los requisitos tasados constitucionalmente para ocupar cargos públicos; en primer lugar, la Constitución General no establece ninguna regla expresa sobre cómo los Estados de la República deben o no considerar a una persona como oriundo del mismo; por otra parte, la reforma estatal no choca con ninguno de los requisitos que la Constitución General sí detalla para algún cargo público, por ejemplo, para la Gubernatura de un Estado su artículo 116, fracción IV, último párrafo señala que, para ser Gobernador o Gobernadora de un Estado, 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.



Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023

Precisó que atendiendo a una interpretación textual, sistemática, teleológica e histórica, el concepto de “nativo” no encuentra una autodefinition única desde la Constitución que sea imperativa para todos los Estados de la República, más bien, parece ser un concepto dinámico que fue utilizado por el Poder Constituyente Originario desde mil novecientos diecisiete para realizar una distinción respecto a los no “nativos” y/o vecinos del Estado, el cual admite una modulación por parte de las entidades federativas por razones tanto de sistematicidad constitucional como de historia legislativa que tiene como límite su razonabilidad constitucional. Indicó que en el caso se acredita dicha razonabilidad, el hecho de tener hijos veracruzanos o tener una residencia efectiva de cinco años sí cumple con la finalidad pretendida por el Poder Constituyente Originario consistente en que la persona que aspira a la Gubernatura tenga alguna especie de vínculo con las necesidades y/o condiciones del Estado.

Reiteró que la amplitud del artículo 116 constitucional, permite que las entidades federativas definan quién es oriundo de ese lugar sin limitarse al denominado criterio de *ius soli* (derecho del suelo), sino que da pie a que se utilicen otros factores como la residencia o el denominado *ius sanguinis* que es la atribución de cierta característica a una persona a partir de su relación familiar. Sin ser parámetro, el proyecto evidencia cómo las entidades federativas han entendido la existencia de otros factores para definir quién es oriundo de ese lugar, por ejemplo, dieciocho entidades

*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

federativas utilizan la ascendencia como criterio identificador, y de esas dieciocho entidades la gran mayoría permite a estas personas no nacidas en su territorio pero con padres oriundos del mismo, acceder al cargo de titular del Ejecutivo.

El señor Ministro Pérez Dayán manifestó entender la propuesta del proyecto respecto de la decisión del Congreso Constituyente de Veracruz de permitir conceder la condición de veracruzano a quienes hayan tenido hijos veracruzanos; sin embargo, estimó que la vinculación con un tema adyacente, que es la aptitud para poder aspirar a ser gobernador, resulta un aspecto diferenciado, una cosa es ser veracruzano y la otra es que, en cualquier caso, por ser veracruzano se pueda aspirar legítimamente a ser gobernador, esto es así porque el texto de la Constitución General es absolutamente claro sobre lo que se requiere para poder ser titular del Ejecutivo local, al establecer en su artículo 116, fracción 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”.

Precisó que en la convicción Federal los Estados, sabiendo exactamente lo que significa sumarse a un Pacto, establecieron entre ellos una regla general de gobierno y la regla general de gobierno es: para ser titular del Ejecutivo en

*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

una entidad federal se requiere: uno ser mexicano por nacimiento en los términos que establece la Constitución General, Pacto Soberano de todas las entidades federativas; dos, ser nativo de cada una de las entidades. Bajo esa perspectiva se logra una identidad, pues como lo establece el proyecto, entiende el Constituyente que no necesariamente este supuesto tendría que ser el único, sino amplio, no relacionado con un hecho jurídico que es el nacimiento, sino adicionalmente la posibilidad de residir en él, de modo efectivo, durante 5 años 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 respectiva.

Indicó que estos son los requisitos que pactaron las entidades cuando llegaron a un consenso federal. Absolutamente es cierto que esto no le quita la condición de veracruzano a alguien, pero si ese veracruzano quiere ser gobernador sabe que el Pacto Federal exige determinada condición, y es posible cambiarla sólo a partir de una interpretación por más que se permita insistir en que tener hijos veracruzanos es suficiente como para cumplir con el requisito. Consideró que habiendo separado lo que es la entidad propia y su cualidad con gentilicio “veracruzano”, le permitirá gozar de cualquier otra prerrogativa de veracruzano, mientras no sea la de gobernador, porque para el cargo de gobernador la Constitución fue muy clara: los propios Estados pactaron estas condiciones y siendo así la entidad federativa que las varíe, falta al Pacto Federal, por

*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

más que se interprete que son aspectos que dan lugar a una libertad de configuración.

Agregó que si un veracruzano pretende ser gobernador, a partir de ello, una condición que la Constitución le quita, la norma es inconstitucional. Compartió todo el razonamiento que contempla el proyecto; sin embargo, consideró que no debe extenderse a un tema político vinculado con el gobernador de la entidad federativa, en la medida en que la propia Constitución General, origen y acuerdo de todas las entidades, estableció para todas los mismos requisitos y el único aspecto que en ese específico caso se le da como libertad configurativa a los Estados, es exclusivamente la edad.

Precisó que lo expuesto por el proyecto no alcanza a justificar los requisitos para la titularidad del Ejecutivo local, porque para ello fue absolutamente clara la Constitución General en el sentido de que 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 con treinta años cumplidos el día de la elección o menos, si así lo establece la Constitución Política de la entidad federativa. Si ese fue el interés de pactar por las entidades federativas, todas deben cumplirlo, pues no existe obstáculo para que alguien quiera ser veracruzano, lo difícil es que sea gobernador de su Estado si no cumple con ello.

*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

Consideró que se está frente a una identidad limitada por la propia Constitución. Manifestó estar el texto constitucional, por ello, reconociendo todo lo informativo, aceptó que la disposición es correcta mientras quede claro que, para ser gobernador, no se cumplen los requisitos que la Constitución establece.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá manifestó estar de acuerdo con el sentido de apartado, en cuanto a que la norma impugnada resulta constitucional pero difirió con algunas de sus consideraciones.

Discordó con la reinterpretación que el proyecto realiza del concepto “nativo” utilizado en el artículo 116, fracción I, de la Constitución General, en el contexto de los requisitos que deben de cumplirse para acceder al cargo de gobernador.

Consideró que “nativo” de una entidad federativa, debe entenderse como sinónimo de nacido en dicha entidad federativa, lo que deriva de la forma en que este Tribunal Pleno ha entendido el concepto en las acciones de inconstitucionalidad 74/2008, 53/2015 y sus acumuladas, y 132/2020. También, como la definición del diccionario de dicho concepto que se cita en el proyecto, la cual es perteneciente o relativo al país o lugar natal, en donde natal se refiere al lugar en el que se ha nacido.

Valoró que el artículo 116, fracción I, de la Constitución General, es claro en que las y los nacidos en una entidad

federativa, no necesitan cumplir con el requisito de haber vivido en el Estado los cinco años inmediatamente anteriores a los comicios para acceder al cargo de gobernador, por lo que no existe ninguna ambigüedad en el concepto de nativo que permita reinterpretarlo y, por lo tanto, la definición de dicho concepto no es disponible para el legislador local, pues, implicaría extenderlo injustificadamente.

Agregó que lo anterior no fue exactamente lo realizado por el legislador de Veracruz. La norma de la Constitución local impugnada define lo que significa ser veracruzano y no lo que significa ser nativo de Veracruz, aunque solamente se puede ser nativo de Veracruz habiendo nacido en dicha entidad federativa, se puede ser veracruzano de diferentes maneras, estas son las previstas en los supuestos del artículo 11 de la Constitución local. Así pues, las entidades federativas no cuentan con la facultad para redefinir el término “nativo” pero, por el contrario, sí cuentan con la libertad configurativa para establecer quiénes pertenecen a la entidad.

Consideró importante distinguir los supuestos para ser veracruzano, que se encuentran plasmados en el artículo impugnado, respecto de los requisitos para ser gobernador del Estado; para los segundos, se debe atender al referido artículo 116, fracción I, de la Constitución General, que establece las exigencias que se deben que cumplir en todas las entidades federativas del país para ser gobernador constitucional, como los requisitos específicos de Veracruz

*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

que se encuentran muy bien desarrollados en el artículo 43 de su Constitución local.

Indicó que el artículo 116 de la Constitución General, establece como requisito: “ser nativo del Estado o tener una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, así como ser mexicano por nacimiento y tener treinta años cumplidos el día de la elección”; entonces, todos los aspirantes que no hayan nacido en la entidad federativa deberán cumplir necesariamente con el requisito de la residencia.

Por otro lado, el artículo 43 de la Constitución local exige para ser gobernador del Estado, entre diversos requisitos: “Ser veracruzano en pleno ejercicio de sus derechos [...]”, esto significa que alguien que aspire a dicho cargo deberá caer en alguno de los supuestos para ser veracruzano, incluidos en el artículo 11.

Manifestó que la fracción impugnada sí adiciona un supuesto para el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 43 de la Constitución Local para poder acceder a la gubernatura del Estado, pero no modifica el requisito establecido en el artículo 116, fracción I, de la Constitución General, que exige haber nacido en el Estado o haber vivido en él al menos cinco años antes.

Expresó estar por la validez de la norma impugnada, separándose de las consideraciones relativas a la

*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

interpretación del artículo 116 constitucional y anunció voto concurrente.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó estar en contra del proyecto y, por tanto, de reconocer la validez del artículo 11, fracción III, de la Constitución Política de Veracruz, en el que se establecen los supuestos para que una persona sea considerada como veracruzana, pues se trata, como lo acepta el propio proyecto en los párrafos 72 y 74, de un sistema normativo que se integra por los artículos 11 y 43 de la Constitución local, ya que en el mencionado artículo 43 se establecen los requisitos para ser gobernador, entre los que se encuentran ser veracruzano, lo cual es definido, a su vez, en el diverso 11.

De este modo, es claro que este sistema normativo es indisoluble y debe ser analizado en forma integral y a la luz de los requisitos que se exigen en el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución General. Discordó con la propuesta porque las premisas y conclusiones del proyecto no son conformes con los precedentes de este Alto Tribunal, por lo que debe declararse la invalidez del artículo 11, fracción III, en su porción normativa “[...] con hijos veracruzanos o [...]”. La norma impugnada, entendida como sistema normativo, establece que los requisitos para que una persona sea postulada como candidata a la gubernatura de Veracruz, exigen que se trate de una persona veracruzana en pleno ejercicio de sus derechos y que esta condición de persona veracruzana, se actualiza en alguno de estos cuatro



*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

supuestos: cuando la persona haya nacido en Veracruz; cuando la persona haya nacido fuera del Estado, pero sea hijo de padre o madre nativos del Estado; o, cuando la persona haya nacido fuera del Estado, pero tenga hijos veracruzanos, que es la fracción reformada, así como cuando la persona haya nacido fuera del Estado, pero tenga una residencia efectiva de cinco años en el territorio veracruzano.

Consideró que es necesario delimitar correctamente el parámetro de validez que se integra, principalmente, por el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución General, en el que se establece que para ser gobernador de las entidades federativas es necesario, entre otros requisitos: ser mexicano por nacimiento y ser nativo de la entidad federativa de que se trate y, en su defecto, contar con una residencia no menor a cinco años en el territorio de ese Estado.

Agregó que lo primero es definir los alcances del término “nativo”, tal como metodológicamente lo propone el proyecto; sin embargo, contrario a lo que se sostiene en la propuesta, consideró que el término “nativo” implica la exigencia de nacer en el territorio del Estado. Primero, desde el plano lingüístico y etimológico el término “nativo” proviene del latín “nativus”, que significa que nace y se compone de los léxicos “natus” y el sufijo “ivo”, que marca la relación activa y pasiva.

Agregó que en el diccionario de la lengua española se define nativo como perteneciente o relativo al país o lugar natal. Nacido en un lugar determinado o que nace naturalmente.

Desde este punto de vista lingüístico, pareciera que el significado unívoco del término “nativo” es para denotar una condición de nacer en determinado lugar; no obstante, el recurso lingüístico es sólo un elemento que permite entender correctamente los alcances que deben darse a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para entender qué significa ser nativo de un Estado.

Segundo. A partir de la lectura de los Diarios de Debates del Constituyente de mil novecientos diecisiete, se advierte que al momento de discutir y aprobar el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Constituyente pretendió utilizar el término “nativo” como sinónimo de nacido, de manera que la interpretación del artículo 116 de la Constitución General, originalmente contenida en el 115, lleva a concluir que para ser gobernador o gobernadora de una entidad federativa es necesario haber nacido en México y, específicamente, dentro del territorio de la entidad federativa respecto de la cual se pretende competir en una candidatura.

Añadió que esto es así porque originalmente se había propuesto en el Constituyente establecer el requisito de ser mexicano por nacimiento, pero durante los debates del veinticuatro de enero de mil novecientos, en la Sexagésima

*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

sesión ordinaria del Congreso Constituyente, diversos Diputados Constituyentes manifestaron los problemas que eran heredados de la dictadura de Porfirio Díaz y el autoritarismo que desde el centro del país se presentaba para imponer gobernadores sin arraigo o vínculo alguno en los Estados, por lo que era necesario establecer constitucionalmente el requisito de haber nacido en la entidad.

Si bien hubo diputados que sostuvieron que la Constitución únicamente debía limitarse a designar de qué nacionalidad deben ser los gobernadores y que todo lo demás debía dejarse enteramente a las legislaturas de los Estados, lo cierto es que en Sexagésima sesión ordinaria se dio por concluida y al día siguiente se dio lectura a una propuesta modificada del artículo 115, en las que se establecía que sólo podría ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con la residencia no menor de cinco años anteriores al día de la elección, el cual fue aprobado por ciento cuarenta y ocho votos.

Lo anterior, analizado en el contexto histórico de la época permite sostener que el propósito del Congreso Constituyente fue establecer que para ser gobernador es necesario ser mexicano y haber nacido en el territorio del Estado.

Concluyó que en los precedentes del Tribunal Pleno se ha sostenido, precisamente, que el sentido del artículo 116

*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

constitucional es imponer requisitos tasados, esto es, indisponibles para el legislador local, consistentes en que para ser gobernador o gobernadora de una entidad federativa es necesario que la persona interesada sea mexicana y que haya nacido en el territorio del Estado al que pretenda aspirar como candidata. Por ejemplo, lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 74/2008, en la que este Alto Tribunal sostuvo que el artículo 116 constitucional fija las condiciones para que una persona pueda postularse en el cargo de gobernador del Estado y que tal precepto contiene dos prohibiciones y, a su vez, dos permisiones, las primeras consistentes en que está prohibido ser gobernador de un Estado a todas aquellas personas que no sean ciudadanos mexicanos por nacimiento, y a todos aquellos mexicanos no nacidos en el Estado de que se trate cuya residencia sea menor a cinco años. En ese mismo precedente, se sostuvo que la Constitución reconoce el derecho de poder postularse al cargo de gobernador de un Estado a aquellas personas que sin haber nacido en su territorio tengan una residencia efectiva en él, siempre y cuando no sea menor al tiempo que ya se ha señalado; lo anterior se reiteró en la acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas resuelta el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete.

Consideró que el artículo 11, fracción III, de la Constitución del Estado de Veracruz, es inconstitucional porque el impacto que genera en el diverso artículo 43 de la propia Constitución local tiene como resultado modificar los requisitos tasados en la Constitución General y que

establece que si aspira a ocupar el cargo de gobernador en la entidad, de manera que se adiciona un supuesto para ser elegible, consistente en que las personas no nacidas en la entidad puedan y tengan hijos veracruzanos podrán postularse y desempeñar el cargo de gobernador o gobernadora.

De tal manera, el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución de la República fija directamente las condiciones para que una persona pueda postularse para el cargo y, por tanto, se trata de requisitos tasados, como ya se ha establecido en precedentes y que resultan indisponibles para el legislador local, como son: ser mexicano nativo de la entidad, sin restricción de residencia y ser mexicano no nacido en el Estado en contraposición, precisamente, a la palabra “nativo”, pero con una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios.

Manifestó no estar de acuerdo con la propuesta, y por el contrario, consideró que las premisas y conclusiones del proyecto se oponen, incluso, a los precedentes de este Alto Tribunal por lo que debe declararse la invalidez del artículo 11, fracción III, en la porción que dice: “con hijos veracruzanos o” pues la exigencia de haber nacido en México, concretamente en el Estado al que se postule una persona a la gubernatura, es indisponible para el legislador local, por lo que el Congreso de Veracruz no podía

*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

establecer nuevos supuestos para cumplir con el requisito de elegibilidad impuesto desde la Constitución General.

Agregó que el resto del precepto impugnado, no es inconstitucional ya que únicamente señala que son veracruzanos las personas mexicanas que nacieron fuera del territorio de Veracruz, pero que ya tienen una residencia efectiva de al menos cinco años en el territorio estatal, lo cual sí es acorde con el marco constitucional y la jurisprudencia de este Tribunal.

La señora Ministra Ortiz Ahlf manifestó estar a favor del reconocimiento de la validez que propone el proyecto en lo que respecta al requisito de residencia mínima de cinco años que establece la norma; no obstante, discordó de la propuesta en lo que se refiere a la porción normativa “con hijos veracruzanos”.

Indicó no compartir la metodología a partir de la cual se analiza el artículo en cuestión, pues se establecen dos supuestos distintos que ameritan un análisis diferenciado. No resulta claro cómo es que este segundo supuesto para adquirir la calidad de veracruzano, consistente en tener hijos veracruzanos, sí supera un test de razonabilidad a diferencia del que se analiza respecto al supuesto sobre la residencia mínima.

En este sentido, si bien la calidad de persona veracruzana o de cualquier entidad federativa no está expresamente regulada en el artículo 116 de la Constitución

General o en alguna de sus disposiciones y, por tanto, forma parte de la libertad configurativa de los Congresos locales, ello no implica que dicha facultad sea irrestricta, pues su ejercicio debe observar, en todo momento, un parámetro de razonabilidad. Estimó que la norma persigue un fin constitucionalmente válido pues busca garantizar un vínculo entre la persona que nació fuera del territorio estatal y la propia entidad federativa; sin embargo, la condición de tener hijos no supera la grada de necesidad ni de idoneidad de la medida.

Lo anterior es así pues por regla general, y en todos los casos, el hecho de que una persona tenga hijas o hijos veracruzanos no garantiza la existencia de un vínculo de pertenencia a dicho Estado que, por ejemplo, sí podría acreditar una persona que haya cumplido con los años de residencia efectiva dentro de la entidad.

Precisó que al analizar la grada de necesidad y de la lectura de requisitos similares en el resto de la República Mexicana, Veracruz es la única entidad federativa que contempla un requisito como el impugnado, lo que lleva a concluir que existen medidas menos lesivas para cumplir con el fin constitucionalmente válido.

Concluyó que reconocer en la Constitución Local la posibilidad de ser considerado como veracruzana o veracruzano, a partir de tener hijos con dicha condición personal, no supera un test de razonabilidad.

El señor Ministro Pardo Rebolledo manifestó coincidir prácticamente con la totalidad de los argumentos expuestos por el señor Ministro Aguilar Morales. Incluso, es un tema de análisis en esta acción de inconstitucionalidad la vinculación de la reforma estudiada con la materia electoral, es decir, no se está analizando el precepto simple y sencillamente porque establece una hipótesis novedosa para tener la calidad de veracruzano, sino porque está vinculando con el diverso artículo 43 de la propia Constitución local en donde se señala que para poder ser gobernador del Estado se requiere ser veracruzano.

Consideró que validar la reforma impugnada y señalar que se tiene por parte del legislador veracruzano la libertad de configuración para establecer los requisitos para adquirir el carácter de veracruzano, implicaría validar el requisito de tener hijos veracruzanos para poder ser considerado veracruzano y, en consecuencia, poder aspirar al cargo de gobernador. Agregó que no es posible desvincular la reforma en sí misma considerada frente al texto constitucional, con lo que implica que esa nueva hipótesis le dé oportunidad a personas que sean consideradas veracruzanas y también, como consecuencia, puedan aspirar al cargo de persona gobernadora del Estado.

Coincidió con que existe libertad de configuración en cuanto a que el legislador local puede establecer las hipótesis respectivas para establecer quién puede ser veracruzano o no; sin embargo no existe libertad de



configuración en la regulación de los dos requisitos esenciales para quien pretenda ser gobernador: ser mexicano nativo del Estado respectivo o tener residencia efectiva de cinco años en el mismo, es decir, o ser nativo del Estado o tener residencia de cinco años, son las dos hipótesis que marca el artículo 116 y esta hipótesis concretamente de tener hijos veracruzanos se separa del parámetro que establece el referido 116 constitucional.

Refirió que preferiría votar en contra y por la invalidez, aunque desvinculado del tema electoral o del tema de requisitos para ser gobernador, pudiera aceptarse la constitucionalidad de este requisito; pero, como en este caso la legitimación de las personas que promueven la acción está vinculada con la materia electoral, indicó separarse de la propuesta y por la invalidez de la fracción III sólo en la parte correspondiente al señalar que se tengan hijos veracruzanos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que es necesario tener en cuenta tres preceptos: el 116 de la Constitución General, en su porción normativa “sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor a cinco años inmediatamente anteriores a los comicios” y el artículo 11 impugnado que establece el carácter de veracruzano, a las y los mexicanos nacidos fuera del territorio del Estado, pero que tengan hijos veracruzanos o con residencia efectiva de cinco años en territorio

*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

veracruzano; en relación con el cual se ha sostenido que vulnera el referido 116, en relación con el 43 de la Constitución de Veracruz que es más exigente que el primero, porque establece varios requisitos y, entre ellos, ser veracruzano pero, además, tener residencia efectiva de cinco años. De tal suerte que si este precepto se mantuviera así, no habría ninguna inconstitucionalidad porque de toda maneras se cumple con el requisito de residencia efectiva de cinco años. Indicó que lo que podría suceder es que no puede este concepto de “veracruzano” sustituir o suplir el concepto de “nativo” que establece el 116 constitucional; porque cuando el Constituyente habla de “nativo del Estado”, se refiere a que haya nacido en el Estado.

Precisó que para los efectos de la Constitución local, puede considerarse veracruzano o veracruzana quien cumpla con sus requisitos; sin embargo, para efectos de ser gobernador o gobernadora del Estado, sí se requiere que sea nativo del Estado, es decir, que haya nacido en él, o que tenga una residencia de más de 5 años.

Agregó que en el caso concreto, el artículo 43 no choca con el 116 y, consecuentemente el artículo 11 impugnado tampoco implica una vulneración en su redacción actual, pero sí tiene un potencial que, si en este momento no se establece que no les es disponible a los Estados el concepto de “nativo del Estado” sí abriría la puerta a un fraude a la Constitución a través de este tipo de normas.

Indicó que podría coincidir con la validez del precepto, ya sea con una interpretación conforme o con una argumentación en el sentido de que esto no puede entenderse que sustituye la exigencia de ser nacido en el Estado para aspirar a ser gobernador.

Si no se tuviera la residencia de cinco años tendría que ser nacido o nacida en el Estado. Si la Constitución local en este momento exige, entre otros, los dos requisitos conjuntamente, no habría problema con el precepto en este momento, pero sí existe una potencial inconstitucionalidad porque el artículo 43 de la Constitución del Estado de Veracruz en cualquier momento pudiera modificarse y lo que hoy son requisitos conjuntos, pueden ser simplemente un requisito u otro, como lo establece el diverso 116 de la Constitución general.

El señor Ministro Laynez Potisek indicó decantarse por una interpretación como la que, en primer término sugirió el señor Ministro González Alcántara Carrancá, es decir, se puede sostener la constitucionalidad del artículo 11, como una condición para ser veracruzano, pero, como lo manifestó el señor Ministro Pardo Rebolledo, lo que no es viable es que eso permita llevarlo a la materia electoral como el acceder a un requisito, para ser gobernador, por el sólo hecho de tener hijos en Veracruz.

Manifestó no coincidir con que “nativo” tenga que ser forzosamente una definición de diccionario o biológica de nacimiento en el territorio, porque, por ejemplo, la

*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

Constitución General permite el ius sanguinis, para considerar un mexicano por nacimiento, a pesar de no haber nacido en territorio.

Precisó que si una Constitución decide con el ius sanguinis considerar a alguien, aún para efectos de gobernador, ello no significa que fuera inconstitucional; sin embargo, no es el caso, porque en el presente asunto es de hijo a padre y eso no es el ius sanguinis, que si prevé la Constitución General para mexicanos.

Consideró que es posible salvar la constitucionalidad del precepto, pero se tendría que precisar en el proyecto, como también lo señalaron los señores Ministros Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea, que esto no puede llevar a tener como válido esta definición de veracruzano, en esa porción, porque el problema de la residencia coincide con el artículo 43 de la Constitución local.

El señor Ministro Pérez Dayán manifestó que en su intervención, buscó explicar por qué aun respetando la libertad configurativa del Estado, se advertía que dada su modificación, las personas que cumplan con los requisitos del artículo 11 son veracruzanos, con la salvedad de que no pueden ser candidatos a gobernador porque no cumplen con los requisitos.

Precisó que estaba sugiriendo una interpretación, para poder demostrar que con esta reforma no pudiera afectarse el artículo 43 de la Constitución local y que de no alcanzar

*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

votación necesaria, estaría por su invalidez, para evitar cualquier tipo de interpretación anómala.

Manifestó no tener dudas respecto a que la modificación al artículo 11 de la Constitución local fue el único precepto que se modificó en el Decreto, pues el diverso 43 no se modificó, únicamente se adicionó una condición a partir del artículo 11 impugnado, lo que constituye el real aspecto combatido que llevaría a entender que se es veracruzano cuando se dé cualquiera de los supuestos del 11, pero no aplica para el artículo 43.

El señor Ministro Aguilar Morales precisó que el artículo 43 de la Constitución local establece que para ser gobernador se requiere ser veracruzano, ¿Qué es ser veracruzano? Eso es lo que define el artículo 11 de esa Constitución, al establecer en su fracción III, que los mexicanos nacidos fuera del territorio del Estado con hijos veracruzanos.

Agregó que el artículo da la opción “o con una residencia efectiva de cinco años en territorio veracruzano”, y manifestó que si fuera conjuntiva de “y”, estaría de acuerdo que, aunque tengan hijos veracruzanos o no los tengan, si se tienen los cinco años de residencia, con eso se satisface, una de las opciones que son tener hijos veracruzanos y la otra es con residencia de cinco años en el territorio veracruzano.

Consideró que esta adición “con hijos veracruzanos o” es la que es inconstitucional, precisamente porque dentro del sistema que se establece entre el artículo 43 y el diverso 11 de la Constitución local, en relación con el 116 de la Constitucional General, no se puede disponer por el Estado de una condición distinta a la que está ya previamente señalada. De tal manera que el hecho de sólo tener hijos veracruzanos no es suficiente para ser considerado veracruzano para efectos de ser Gobernador del Estado.

La señora Ministra Ortiz Ahlf expresó que a nivel internacional la materia de nacionalidad está dentro de las materias que son reguladas por el derecho interno; sin embargo, para presentar una reclamación internacional, el Estado a nombre de sus nacionales, se requiere de un vínculo efectivo, así se exige para las personas físicas vínculo efectivo que sólo es reconocido el *ius soli*, *ius sanguinis*, residencia y matrimonio, es decir, en ninguna disposición de carácter nacional ni a nivel internacional, existe una disposición que establezca que basta con tener hijo o hija nacido en un territorio para poder tener la calidad de “nativo”.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández manifestó que el argumento toral del proyecto es que, conforme a precedentes existen tres tipos de requisitos para ejercer el derecho al voto: los tasados por la Constitución e inmodificables para los Estados, los que sí pueden modificar los Estados y los que estos pueden agregar. El requisito de

ser nativo del Estado no es tasado sino modificable, pues la intención del legislador no fue la de restringir el derecho al voto a los nacidos en el Estado, sino que los Estados modificaran el significado de “nativo” en función de sus propias realidades, por lo que, a partir de una interpretación evolutiva, el proyecto considera que “nativo” no significa nacido, sino que se tenga una relación o identificación con el Estado y de ahí arriba a la validez de la norma.

Indicó no coincidir con estas argumentaciones, pues al margen de que es debatible cuál fue la intención del Constituyente, como incluso hizo referencia el señor Ministro Aguilar Morales, el lenguaje constitucional no admite la interpretación planteada, por lo que el requisito de ser nativo debe considerarse tasado e inmodificable para los Estados.

En este sentido, conforme a las convenciones lingüísticas vigentes, el término “nativo” no admite un significado desvinculado del nacimiento en un lugar determinado, por lo tanto, si bien es posible interpretar de distintas maneras la Constitución, ello tiene como límite la posibilidad de adscribir un significado admisible lingüísticamente al texto constitucional, posibilidad que en el presente caso no se advierte.

Consideró que “nativo” significa justamente “haber nacido en un determinado lugar”, por lo que no compartió la pretensión de encontrar una diferencia de significado o de intención legislativa en el hecho de que el Constituyente no usó la palabra “nacido” en vez de “nativo”, pues ello atiende

*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

a una mera cuestión de estilo para no reiterar en el mismo enunciado constitucional los términos “nacimiento” y “nacido”.

Agregó que el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución General, es muy claro en cuanto a su carácter restrictivo, pues establece una lista de requisitos tasados que deben ser cumplidos necesariamente para ser candidato a gobernador de un Estado, ya que dispone que “sólo pueden ser candidatos”; es decir, únicamente quienes reúnan las condiciones necesarias de ser mexicano por nacimiento y ser nativo del Estado o tener una residencia efectiva no menor a cinco años, así como un requisito modificable consistente en una edad mínima que expresamente la norma constitucional permite reducir a los Estados, posibilidad que no reconoce respecto del requisito de “ser nativo”, lo que refuerza su carácter tasado e inmodificable para los Estados.

Valoró que ha surgido durante la discusión la posibilidad de realizar una interpretación conforme en cuanto a que una cosa es decir “ser veracruzano” y el legislador le puede decir “puede ser veracruzano quien tenga hijos nacidos en el Estado”, pero esto no lleva a que se cumpla con el requisito para “ser nativo” y, por lo tanto, candidato a ser gobernador.

Coincidió en que la problemática corresponde a la materia electoral, pues se está analizando como voto pasivo, e independientemente de que podría compartir el hecho de



*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

que ser veracruzano por sí mismo en los términos que se establecen, pudiese no ser inconstitucional, lo cierto es que la norma, en este caso, es inconstitucional, más aún por los riesgos que, incluso, el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea ponderó, de un posible fraude a la Constitución en la forma en que se construyó aquella.

El señor Ministro Laynez Potisek consideró que pudiera ser válida la norma impugnada en virtud de una interpretación y cobraría relevancia lo señalado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

Precisó que la Constitución de Veracruz, establece: “Para ser gobernador se requiere ser veracruzano en pleno ejercicio de sus derechos” y “contar con residencia efectiva en la entidad de cinco años inmediatos anteriores al día de la elección”, enumerando así todos los requisitos del artículo 43, como la edad, como no estar inhabilitado, entre otros.

Consideró que la resolución de este Tribunal, aun decidiendo la validez del artículo 11, no impacta porque el artículo 116 Constitucional, establece: “ser “nativo del Estado o...” y que lo único que se debe realizar es cambiar esa consideración para establecer que puede existir libertad configurativa, pero no se puede soslayar que está impugnado como tal y que es materia electoral; sin embargo, es necesario aclarar que aún así el artículo 43 de la Constitución local exige la residencia de 5 años como requisito.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena indicó que sostendría el proyecto y manifestó que es su convicción que las entidades federativas son laboratorios de experimentación democrática, como lo ha sostenido los últimos diez años. Indicó no compartir la manifestación en el sentido de que el término “nativo” tiene que estar restringido al nacimiento dentro de la entidad federativa, pues el Constituyente claramente quiso establecer un vínculo con la entidad federativa pero no especificó exactamente cuál era el vínculo. Consideró que si el caso fuera que la norma de Veracruz estableciera que es “nativo” el hijo de padres veracruzanos, no se tendría esta discusión, pues se está acostumbrado al *ius sanguinis* en el sentido de que el vínculo es de los padres hacia los hijos.

Agregó que el Estado, ejerciendo su soberanía, decidió establecer que el *ius sanguinis* ocurre a través de los hijos, el vínculo familiar, el vínculo con la entidad federativa son los hijos y en ese sentido no se encuentra una inconstitucionalidad y si bien es una interpretación novedosa, al final del día es el Estado de Veracruz el que debe poder decidir quiénes son veracruzanos y quiénes pueden contender para la gubernatura de su Estado.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández precisó el voto de las señoras Ministras y de los señores Ministros que se han expresado por la invalidez del precepto impugnado o a favor de la propuesta de validez. La señora Ministra Ríos Farjat, así como los señores Ministros Pérez

*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

Dayán y Laynez Potisek manifestaron su voto por la invalidez de la norma impugnada.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró riesgoso que se apruebe un proyecto con esa interpretación. Precisó que algunas de las señoras Ministras y de los señores Ministros pretendían salvar la constitucionalidad del artículo impugnado, pero también cuidar que no se diera una situación que se considera anómala o contraria al artículo 116 constitucional y si no se alcanza la mayoría calificada se estaría en el peor de los casos. Una mayoría del Tribunal Pleno que considera que por estas razones es inconstitucional, pero que no alcanza la mayoría calificada y que eventualmente sí puede tener efectos electorales, que podría llevar el asunto hasta el Tribunal Electoral. Anunció un voto aclaratorio sumando su voto a la invalidez.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado “Análisis de la fracción III del artículo 11 de la Constitución local”, consistente en reconocer la validez de la adición de la fracción III del artículo 11 en su porción normativa “con hijos veracruzanos o”, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, realizada mediante el Decreto 240, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el once de agosto de dos mil veintidós, respecto de la cual se expresó una mayoría de ocho votos en contra y por declarar la invalidez de la porción normativa “con hijos

*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

veracruzanos o” del citado artículo 11, 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. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá, así como la señora Ministra Esquivel Mossa votaron a favor del proyecto. 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.

Previa consulta de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, el señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena aceptó realizar el engrose respectivo.

La señora Ministra Presidenta sometió a votación el 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 resolutiveos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la cual 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.

*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

El señor Ministro Pérez Dayán manifestó su preocupación en cuanto a que en que el Decreto impugnado sólo modificó la fracción III y con la invalidez decretada indicará: “Son veracruzanos: ... III. Las o los mexicanos nacidos fuera del territorio del Estado, ... con una residencia efectiva de cinco años en territorio veracruzano.”; lo cual generaría una contradicción con el artículo 43 de la Constitución local por lo que lo correcto sería anular el Decreto impugnado en su totalidad.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó estar de acuerdo, pues con anterioridad ya había propuesto la invalidez de la totalidad del Decreto por el procedimiento legislativo.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que el tema ya se votó y ampliar la votación de invalidez sería complicado.

El señor Ministro Aguilar Morales precisó que la fracción II del artículo 43 de la Constitución local que mencionó el señor Ministro Pérez Dayán, establece: “Para ser gobernador del Estado, contar con residencia efectiva en la entidad de cinco años anteriores”; es decir, lo mismo que diría la fracción III ajustada en virtud de la porción invalidada.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández consideró que no existe contradicción pues se es “veracruzano” en términos del artículo 11 de la Constitución local y es el requisito para ser gobernador.

El señor Ministro Pardo Rebolledo precisó que la diferencia sería que se está estableciendo como una manera de ser veracruzano el ser nativo de otro Estado y tener una residencia efectiva, en este caso, en el Estado de Veracruz, así es que una persona que tenga una residencia efectiva de cinco años, para efectos del referido artículo 43 va a cumplir los dos requisitos, tanto ser veracruzano como tener una residencia efectiva en el Estado.

Advirtió que del debate y la discusión, se coincidió en que, para efectos de determinar el tema de ser veracruzano había también libertad de configuración y, aquí no hay conflicto para los requisitos para ser gobernador o gobernadora porque está previsto en el artículo 43 mencionado.

Previo requerimiento de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, el secretario general de acuerdos dio lectura a los puntos resolutiveos que regirán al presente asunto.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutiveos, la cual 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.

Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023

Dadas las votaciones alcanzadas, los puntos resolutiveos que regirán el presente asunto deberán indicar:

*“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.”*

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

El secretario general de acuerdos dio cuenta del asunto siguiente de la lista oficial:

**II. 167/2021**

Acción de inconstitucionalidad 167/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima,

Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023

publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el nueve de octubre de dos mil veintiuno. En el proyecto formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 91, fracción III, 94, fracción III y 97, fracción III, todos en la porción normativa que indica ‘ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva’, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de octubre de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Colima. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Colima, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá manifestó separarse del párrafo 30 del proyecto.

La señora Ministra Esquivel Mossa indicó separarse de las consideraciones relacionadas con el cambio de sentido normativo.

El señor Ministro Pardo Rebolledo manifestó separarse de las consideraciones relacionadas con el cambio de sentido normativo.



*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández coincidió con las precisiones hechas por la señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta 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 causa de improcedencia, la cual 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 separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea presentó el apartado VI, relativo al estudio de fondo. El proyecto propone declarar la invalidez de los artículos 91, fracción III; 94, fracción III y 97, fracción III, todos en su porción normativa “ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa

*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

definitiva”, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Colima.

Aclaró que el proyecto fue elaborado bajo la ponencia de la hoy Ministra Presidenta Piña Hernández y que lo presentaba en los términos en que fue elaborado. Anunció un voto concurrente, como lo ha hecho en los precedentes.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández coincidió en que el presente asunto tiene precedentes en relación con mismo cargo, únicamente son de diferente entidad federativa.

El señor Ministro Laynez Potisek manifestó estar a favor del proyecto, separándose de algunas consideraciones. Indicó que existen precedentes totalmente aplicables sobre todo la acción de inconstitucionalidad 111/2019, donde se estableció la destitución o inhabilitación como impedimento para acceder al cargo; sin embargo, consideró que al aplicar el precedente en el caso concreto es importante subrayar: primero, que la reforma lo que realiza es revertir uno de los requisitos que sí tenía el texto anterior, que hablaba de resolución administrativa firme, y esta reforma del texto impugnado indica resolución administrativa definitiva. Las resoluciones administrativas definitivas son las que se impugnan, precisamente, ya sea en un juicio contencioso o en uno ordinario, o su caso hasta llegar al juicio de amparo, es decir, que la norma, hoy en día, modificó el requisito de firmeza por el de definitividad y, por lo tanto, está permitiendo que alguien que en un asunto que

*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

todavía está sub iudice, se le aplique el impedimento; y segundo, la norma utiliza un infinitivo compuesto, y con ello lo único que denota es que se realizó una acción, la de inhabilitación, en una temporalidad previa al nombramiento, es decir, no haber sido inhabilitado. El problema es que al usar esta modalidad gramatical, es indiferente a si la inhabilitación ya culminó o no, por lo que se tenía que haber usado el tiempo presente, es decir, no estar inhabilitado.

Precisó que se separaría de los párrafos del 68 al 71 y del 80, porque se realiza el análisis del precedente respecto del perfil del cargo y se establece que ni siquiera existe un análisis del perfil. Consideró que se trata de la inhabilitación, el perfil no tiene ninguna implicación en la constitucionalidad o no del precepto, porque si se está inhabilitado, pues se está inhabilitado para cualquier cargo y no tiene que ver con el tipo de perfil que se exija para el cargo.

El señor Ministro Aguilar Morales coincidió con lo expresado por el señor Ministro Laynez Potisek, pues los requisitos que se han señalado son los que mencionó de la definitividad o firmeza de la resolución de inhabilitación; lo de la gravedad de la sanción, el hecho de que se haya hecho una inhabilitación conforme a lo previsto en la Ley de Responsabilidades que presupone que fue una conducta grave.

Manifestó coincidir con el señor Ministro Laynez Potisek, especialmente porque no se señala una temporalidad en la inhabilitación, es decir, no se precisa si,

*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

por ejemplo, ya se cumplió dicha inhabilitación o si por haber sido inhabilitado en alguna ocasión hace diez años, eso le impide participar u ocupar un cargo.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 91, fracción III; 94, fracción III y 97, fracción III, todos en su porción normativa “ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva”, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Colima, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos 72 y 77, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de los párrafos del 68 al 70, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat apartándose de los párrafos del 68 al 70, Laynez Potisek apartándose de los párrafos del 68 al 70, Pérez Dayán apartándose de los párrafos del 68 al 70 y del 80 y Presidenta Piña Hernández apartándose de la metodología. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea presentó el apartado VII, relativo a los efectos. El proyecto

*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

propone: 1) La presente declaratoria de invalidez surtirá sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima y 2) Se estima que no es procedente extender los efectos de la declaratoria de invalidez a otros numerales de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, porque no se advierte diverso precepto cuya validez dependa de las porciones normativas declaradas inválidas o que contenga el mismo vicio de inconstitucionalidad.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) La presente declaratoria de invalidez surtirá sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima y 2) Se estima que no es procedente extender los efectos de la declaratoria de invalidez a otros numerales de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, porque no se advierte diverso precepto cuya validez dependa de las porciones normativas declaradas inválidas o que contenga el mismo vicio de inconstitucionalidad, la cual 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.

Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023

Previo requerimiento de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, el secretario general de acuerdos precisó que no hubo cambios en los puntos resolutiveos que regirán el presente asunto.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutiveos, la cual 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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

Dadas las votaciones alcanzadas, los puntos resolutiveos que regirán el presente asunto deberán indicar:

*“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 91, fracción III, 94, fracción III y 97, fracción III, todos en su porción normativa ‘ni haber sido inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, estatal o municipal, por resolución administrativa definitiva’, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto número 503, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de octubre de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Colima, de conformidad con lo establecido en los apartados*

*Sesión Pública Núm. 13      Martes 31 de enero de 2023*

*VI y VII de esta decisión. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Colima, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

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

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con treinta y cinco minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión ordinaria, que se celebrará el jueves dos de febrero del año en curso a la hora de costumbre.

Firman esta acta la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

