

PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 23

Tomo I

Octubre de 2015

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

México 2015

Impreso en México
Printed in Mexico

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

LA COMPILACIÓN Y EDICIÓN DE ESTA GACETA ESTUVIERON A CARGO
DE LA COORDINACIÓN DE COMPILACIÓN Y
SISTEMATIZACIÓN DE TESIS DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 23

Tomo I

Octubre de 2015

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

México 2015

DIRECTORIO

Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis:

Cielito Bolívar Galindo

Coordinadora

Erika Arellano Hobelsberger

*Subdirectora General de Compilación
del Semanario Judicial de la Federación*

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presidente: Ministro Luis María Aguilar Morales

PRIMERA SALA

Presidente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena

Ministros José Ramón Cossío Díaz
Jorge Mario Pardo Rebolledo
Olga Sánchez Cordero de García Villegas
Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

SEGUNDA SALA

Presidente: Ministro Alberto Pérez Dayán

Ministros José Fernando Franco González Salas
Margarita Beatriz Luna Ramos
Eduardo Medina Mora Icaza
Juan N. Silva Meza

CONTENIDO GENERAL

Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación....	VII
Contenido.....	XIII
Advertencia.....	XV
Épocas.....	XXI
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Plenos de Circuito (Tomo III).....	XI
Directorio de Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (Tomo III).....	XXXIII

PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 5

Subsección 2.

Por contradicción de tesis 217

Subsección 4.

Sentencias que interrumpen jurisprudencia..... 475

Subsección 5.

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley

Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso, las tesis respectivas 515

SEGUNDA PARTE

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.
Por reiteración 1279

Subsección 2.
Por contradicción de tesis 1489

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.
Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 1633

TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.
Por reiteración 1667

Subsección 2.
Por contradicción de tesis 1747

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.
Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 2065

Subsección 2.

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad y, en su caso, las tesis respectivas	2107
---	------

CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 2.

Por contradicción de tesis	2183
----------------------------------	------

QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración	3323
-----------------------	------

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia	3813
--	------

SEXTA PARTE

Normativa y Acuerdos Relevantes

Sección Primera

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Subsección 1.

Pleno.....	4125
------------	------

Sección Segunda

Consejo de la Judicatura Federal	4141
--	------

SÉPTIMA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas	4201
Índice de Ejecutorias	4251
Índice de Votos Particulares y Minoritarios	4277
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales	4301
Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	4311
Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes del Consejo de la Judicatura Federal	4313

OCTAVA PARTE

Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuya publicación no es obligatoria y los votos respectivos

NOVENA PARTE

Sentencias relevantes dictadas por otros tribunales, previo acuerdo del Pleno o de alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

DÉCIMA PARTE

Otros índices

CONTENIDO

Mediante el Acuerdo General Número 9/2011, de veintinueve de agosto de dos mil once, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó que la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, iniciaría con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del cuatro de octubre de dos mil once, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de abril de 2013, que entró en vigor el día tres siguiente, se expidió la Ley de Amparo, en cuyo artículo 220 se prevé que en el *Semanario Judicial de la Federación* se publicarán las tesis que se reciban y se distribuirá en forma eficiente para facilitar su conocimiento.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada celebrada el 18 de abril de 2013, acordó que el *Semanario Judicial de la Federación* se publicara permanentemente de manera electrónica, en reemplazo del *Sistema de Jurisprudencia y Tesis Aisladas IUS*. En consecuencia, por Acuerdo General Plenario Número 19/2013 se estableció al *Semanario* como un sistema digital de compilación y difusión de las tesis jurisprudenciales y aisladas emitidas por los órganos del Poder Judicial de la Federación; de las ejecutorias correspondientes, así como de los instrumentos normativos emitidos por los órganos del Poder Judicial de la Federación.

La *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* constituirá la versión impresa y electrónica de lo difundido en el *Semanario Judicial de la Federación*, y se publicará con una periodicidad mensual, iniciándose su circulación durante la segunda quincena del mes siguiente al que corresponda.

XIV

La *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* en su versión en papel se integra por siete partes, con diversas secciones y subsecciones, que contienen, por regla general, la parte considerativa de las ejecutorias que integren jurisprudencia por reiteración y las tesis respectivas; las que resuelvan una contradicción de criterios, las que interrumpan jurisprudencia; y las que la sustituyan; el texto íntegro de las sentencias dictadas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, así como las tesis respectivas; los votos correspondientes; la normativa, los diversos acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal, y cualquier otra ejecutoria o tesis relevante, que aun sin integrar jurisprudencia, su publicación se ordene por el Pleno o alguna de las Salas de este Alto Tribunal, por un Pleno de Circuito o por un Tribunal Colegiado de Circuito.

Cada tesis y ejecutoria publicada en la *Gaceta* contiene una nota en la que se indican la fecha y hora de incorporación en el *Semanario*, así como las de su conocimiento público –cuando se cuente con ese dato–, con lo que se da certeza del momento en que se hace obligatoria, en su caso, la aplicación de aquéllas.

Con la publicación de esta *Gaceta* se da cumplimiento, además, al artículo 73, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 4 de mayo de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*.

ADVERTENCIA

En la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se incluyen los índices general alfabético de tesis jurisprudenciales y aisladas, de ejecutorias, de votos particulares y minoritarios, de acciones de inconstitucionalidad y de controversias constitucionales, y de acuerdos; ello sin menoscabo de que en la *Gaceta Electrónica* también se publiquen, dentro de su Décima Parte, denominada "Otros índices", los índices por materia, de jurisprudencia por contradicción y de ordenamientos, ordenados alfabéticamente, así como una tabla general temática. En la versión electrónica se contienen dentro de su Octava y Novena Partes, las sentencias dictadas por tribunales del Estado Mexicano en las que ejerzan el control de constitucionalidad o de convencionalidad, en términos de lo previsto en los artículos 1o., párrafo tercero, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversas cuya difusión se estime relevante por el Pleno o por alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, se incluye el directorio de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados integrantes de los Plenos de Circuito y de los Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito.

Las tesis que se detallan en los mencionados índices y tablas llevan una clave que indica el órgano del que proceden, la materia, en su caso, y el número asignado por la instancia que las establece.

Las tesis correspondientes a la Décima Época se distinguirán de las aprobadas durante la Novena Época del *Semanario*, con la adición al número de identificación de la referencia: "(10a.)". Respecto de las tesis aprobadas en los años estadísticos posteriores, la numeración progresiva continuará relacionándose por el año en que son emitidas, con la referencia a la Época a la que pertenecen.

XVI

En el número de identificación de la jurisprudencia por reiteración que verse sobre temas de mera legalidad con precedentes emitidos durante la Novena y la Décima Épocas del *Semanario*, se deberá indicar que corresponde a esta última.

I. PLENO Y SALAS

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número de identificación de las tesis de jurisprudencia del Pleno o de las Salas se integrará con la letra de la instancia, seguida de la letra J y después de un punto, dividiéndolas una diagonal, los números arábigos que corresponden al asignado a la tesis, las cifras relativas del año en que fueron aprobadas, divididas éstas por una diagonal, y la mención de que pertenecen a la Décima Época de publicación del *Semanario*.

Ejemplos:

P./J. 1/2011 (10a.) 1a./J. 1/2011 (10a.) 2a./J. 1/2011 (10a.)

b. TESIS AISLADAS

Las tesis aisladas se identificarán con la letra de la instancia, los números romanos que corresponden al asignado a la tesis, el año en que fueron aprobadas, y la mención de que pertenecen a la Décima Época.

Ejemplos:

P. I/2011 (10a.) 1a. I/2011 (10a.) 2a. I/2011 (10a.)

II. PLENOS DE CIRCUITO

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número de identificación de las tesis jurisprudenciales de los Plenos de Circuito iniciará con las letras PC, luego un punto, se continúa con un número romano que indica el Circuito, se sigue con un punto y, en su caso, con la letra inicial de la materia de especialización del Pleno, con un punto, luego se señala la letra J, que significa jurisprudencia, una diagonal y el número arábigo de la tesis correspondiente, la materia a la que corresponde la tesis y, finalmente, la identificación de que se trata de una tesis de la Décima Época.

Ejemplos:

PC.III.P. J/1 KO (10a.)

Tesis jurisprudencial en materia común, número uno del Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito

PC.XXXIII.CRT. J/10 A (10a.)

Tesis jurisprudencial en materia administrativa, número diez del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones

b. TESIS AISLADAS

El número de identificación en las tesis aisladas de los Plenos de Circuito, se integrará por:

- Las letras PC, que significan Pleno de Circuito;
 - El Circuito expresado con número romano, seguido de un punto.
- En el caso del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, se identificará con el número romano XXXIII;
- La sigla o siglas que expresen la materia del Pleno de Circuito, en caso de que éste sea especializado, seguidas de un punto cada una de ellas;
 - El número secuencial que corresponda a la tesis en cuestión, señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso, sin colocar ceros a la izquierda;
 - La sigla o siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis, según sea constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L), y
 - La referencia de que se trata de una tesis de la Décima Época.

Ejemplo:

PC.I.C.1 K (10a.)

Pleno de Circuito en Materia Civil del Primer Circuito (tesis común).

III. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

Las tesis jurisprudenciales y aisladas derivadas de las sentencias dictadas por el Pleno y por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación así

XVIII

como por los Tribunales Colegiados de Circuito antes de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, corresponderán a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se distinguirán agregando a su número de identificación: "(9a.)".

Las tesis derivadas de las sentencias dictadas por los referidos órganos jurisdiccionales con posterioridad a la entrada en vigor del referido Decreto corresponden a la Décima Época, y a su número de identificación se le agregará: "(10a.)". El mismo dato se agregará a las tesis aprobadas por los Plenos de Circuito.

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número de identificación de las tesis de jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, se inicia con un número romano que indica el Circuito, seguido de un punto, continúa con un número ordinal que identifica al Tribunal de dicho Circuito –cuando sea Tribunal Colegiado único, no se hará señalamiento alguno–; después, la letra inicial de la materia del Tribunal Colegiado de Circuito con un punto –sólo se aplica a Tribunales Colegiados especializados por materia–; luego se señala la letra J, que significa jurisprudencia, una diagonal y el número arábigo de la tesis correspondiente, para finalizar con la referencia a la Décima Época.

Ejemplo:

III.2o.P. J/1 (10a.)

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.

Cuando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique el Circuito respectivo, se agregará un paréntesis en el cual se indique el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra Región.

Ejemplo:

(II Región)4o. J/1 (10a.)

Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región.

b. TESIS AISLADAS

El número de identificación de las tesis aisladas de los Tribunales Colegiados de Circuito, se integrará por:

- El Circuito se expresa con número romano seguido de un punto;
- El número del Tribunal Colegiado de Circuito se expresa en ordinal, seguido también de un punto;
- En caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito sea especializado en una o en dos materias, la sigla o siglas que expresen la materia, respectivamente, seguidas de un punto cada una de ellas;
- El número secuencial que corresponda a la tesis en cuestión, señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso, sin colocar ceros a la izquierda;
- La sigla o las siglas que exprese la materia a la que corresponde la tesis, según sea constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L), y
- La referencia de que se trata de una tesis de la Décima Época.

Ejemplo:

1.1o.C.1 K (10a.)

Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito (tesis común).

Cuando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique el Circuito respectivo, se agregará un paréntesis en el cual se indique el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra Región.

Ejemplo:

(VIII Región)1o. 1 A (10a.)

Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región (tesis administrativa).

ÉPOCAS

Benito Juárez, como presidente de la República, el 8 de diciembre de 1870 promulgó el decreto por medio del cual el Congreso de la Unión creó un periódico con el nombre de *Semanario Judicial de la Federación*, en el que se publicaron todas las sentencias definitivas pronunciadas por los Tribunales Federales desde el restablecimiento del orden legal en 1867; los pedimentos del procurador General de la Nación, del Ministro Fiscal de la Suprema Corte de Justicia y de los Promotores Fiscales de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito; así como las actas de acuerdo del Pleno de la Suprema Corte y los informes pronunciados ante ella, cuando se acordó la publicación.

Los movimientos políticos y sociales ocurridos en nuestro país y las reformas constitucionales influyeron en la publicación del *Semanario*, lo que originó sus Épocas.

Se ha dividido a las Épocas del *Semanario Judicial de la Federación* en dos grandes periodos constitucionales: antes y después de 1917. Dicha división obedece a que las tesis de jurisprudencia que fueron publicadas en las Épocas Primera a Cuarta (antes de 1917), hoy son inaplicables, no tienen vigencia, y por ello se agrupan dentro de lo que se ha llamado "jurisprudencia histórica". Las Épocas Quinta a Décima (de 1917 a la fecha) comprenden lo que se considera el catálogo de la "jurisprudencia aplicable". Al respecto es de destacar que en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, la jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la ley actual.

Con el propósito de que los funcionarios de los órganos jurisdiccionales, litigantes, estudiosos del derecho y público en general conozcan la integración de los tomos o volúmenes de las diversas Épocas del *Semanario* y los periodos que abarcan, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, elaboró el presente cuadro:

PRIMER PERIODO
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)

PRIMERA ÉPOCA	Comprende 7 tomos que contienen las resoluciones sostenidas por los Tribunales Federales de 1871 a septiembre de 1875.
SEGUNDA ÉPOCA	Comprende 17 tomos. Inicia en enero de 1881 con la reaparición del <i>Semanario</i> y termina en diciembre de 1889, por la crisis que se presentó cuando los fallos de la Corte se incrementaron debido al crecimiento poblacional de México, a su desarrollo económico y al exceso de amparos contra resoluciones judiciales de carácter civil y criminal.
TERCERA ÉPOCA	Comprende 12 tomos que contienen los fallos del Poder Judicial de la Federación de enero de 1890 a diciembre de 1897.
CUARTA ÉPOCA	Se integra por 52 tomos. Principia el 5 de enero de 1898 y finaliza en 1914.

SEGUNDO PERIODO
(JURISPRUDENCIA APLICABLE)

QUINTA ÉPOCA	Se integra por 132 tomos y cubre el periodo del 1o. de junio de 1917 al 30 de junio de 1957. Su ordenación se presenta en forma cronológica, además de que al final de cada tomo aparece publicado su índice.
--------------	--

SEXTA ÉPOCA	<p>A partir de la publicación de las ejecutorias de julio de 1957, se introdujeron reformas sustanciales que motivaron la iniciación de la Sexta Época, la cual está integrada por 138 volúmenes numerados con cifras romanas y cubre el periodo del 1o. de julio de 1957 al 15 de diciembre de 1968.</p> <p>Los volúmenes se componen de cinco partes editadas en cuadernos por separado (Pleno y Salas Numerarias).</p>
SÉPTIMA ÉPOCA	<p>Las reformas y adiciones a la Constitución Federal y a la Ley de Amparo, efectuadas en 1968, y que dieron competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para integrar jurisprudencia, así como para conocer de amparos directos, marcaron la terminación de la Sexta Época y el inicio de la Séptima, la cual se integra por 228 volúmenes identificados con cifras arábigas y abarcó del 1o. de enero de 1969 hasta el 14 de enero de 1988.</p> <p>Por lo general, los volúmenes están compuestos por siete partes y editados en cuadernos separados, correspondientes a Pleno, Salas (penal, administrativa, civil y laboral), Tribunales Colegiados y Sala Auxiliar.</p>
OCTAVA ÉPOCA	<p>La Octava Época principió el 15 de enero de 1988 y culminó el 3 de febrero de 1995.</p> <p>Está integrada por 15 tomos identificados con números romanos (hasta el Tomo VI la publicación fue semestral y a partir del Tomo VII se transformó en mensual) y por 87 <i>Gacetas</i> de publicación mensual, las cuales contenían las tesis jurisprudenciales emitidas por el Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito.</p>
NOVENA ÉPOCA	<p>Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 31 de diciembre de 1994, marcaron la terminación de la Octava Época y el inicio de la Novena el 4 de febrero de 1995. Esta Época culminó el 3 de octubre de 2011.</p>

	<p>En una sola obra se conjuntaron las publicaciones del <i>Semanario Judicial de la Federación y de su Gaceta</i>, cuya periodicidad es mensual.</p>
DÉCIMA ÉPOCA	<p>La entrada en vigor del Decreto publicado el 6 de junio de 2011 en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Decreto publicado en dicho medio oficial de difusión el 10 de junio de 2011, por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Ley Fundamental, en materia de derechos humanos, dieron lugar a la Décima Época del <i>Semanario Judicial de la Federación</i>, la cual inició con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del 4 de octubre de 2011, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales.</p>

PRIMERA PARTE
PLENO
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 1. POR REITERACIÓN

CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 192 DE LA LEY DE AMPARO ESTÁ CONDICIONADA A QUE EL JUEZ DE AMPARO REALICE LOS REQUERIMIENTOS CON LA PRECISIÓN NECESARIA EN CUANTO A LAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA ACATAR EL FALLO Y A LOS ACTOS QUE LES CORRESPONDE EJECUTAR A CADA UNA DE ELLAS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDIMIENTO A SEGUIR EN LOS CASOS EN QUE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES Y/O VINCULADAS AL CUMPLIMIENTO LO REALICEN DE MANERA EXTEMPORÁNEA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA VALORAR LA LEGALIDAD DE LAS MULTAS IMPUESTAS A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES Y/O VINCULADAS A DICHO CUMPLIMIENTO, CUANDO ÉSTE FUE EXTEMPORÁNEO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. SUPUESTOS EN LOS CUALES SE ACTUALIZA UN RETRASO CON MOTIVO DE LAS EVASIVAS O PROCEDIMIENTOS ILEGALES DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE Y/O VINCULADA AL CUMPLIMIENTO, QUE JUSTIFICA IMPONER A ÉSTAS UNA MULTA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 193 DE LA LEY DE AMPARO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).

CUMPLIMIENTO EXTEMPORÁNEO DE LA SENTENCIA DE AMPARO.

CUMPLIMIENTO EXTEMPORÁNEO DE LA SENTENCIA DE AMPARO. ÓRGANO AL QUE COMPETE SU VALORACIÓN.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. SU TRÁMITE EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

PROCEDIMIENTO DE CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA 1566/2013, 11 DE AGOSTO DE 2014. MAYORÍA DE SIETE VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y JUAN N. SILVA MEZA, EN RELACIÓN CON EL SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN; VOTARON EN CONTRA: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS. AUSENTES: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIO: GABINO GONZÁLEZ SANTOS.

II. Competencia

18. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente incidente de inejecución de sentencia, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 195, 196 y 198 de la Ley de Amparo; 10, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VI, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se refiere a una sentencia dictada en un juicio de amparo indirecto que causó ejecutoria con posterioridad al tres de abril de dos mil trece, fecha en que entró en vigor la nueva Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos del mes y año en comento, y en virtud de que se trata del cumplimiento extemporáneo de una ejecutoria de amparo, en la que se aplicará a las autoridades que resulten responsables, las sanciones previstas en el citado precepto constitucional. Sirve de sustento a lo referido la tesis de jurisprudencia 1a./J. 49/2013,¹¹ de rubro: "CUMPLIMIENTO

¹¹ Criterio consultable en la página 212 del Libro XX, Tomo 1, Décima Época, mayo de 2013, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. El texto de dicho criterio es el siguiente: "En el artículo tercero transitorio del citado ordenamiento legal, el legislador estableció que los juicios de

Y EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO, LAS DISPOSICIONES RELATIVAS QUE PREVÉ LA LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 CONSTITUCIONALES, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 2 DE ABRIL DE 2013, SON APLICABLES A LOS JUICIOS INICIADOS ANTES DE SU ENTRADA EN VIGOR, CUANDO LA SENTENCIA RESPECTIVA CAUSE ESTADO CON POSTERIORIDAD A ESA FECHA."

III. Consideraciones y fundamentos

19. **III.1. Interpretación del contexto legal aplicable.** De conformidad con lo dispuesto en la Ley de Amparo vigente, en concreto en su artículo 192,¹² el procedimiento de ejecución del fallo protector inicia una vez que

amparo iniciados con anterioridad a su entrada en vigor continuarían tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones vigentes a su inicio, haciéndose dos salvedades: una por lo que se refiere al sobreseimiento por inactividad procesal y la caducidad de la instancia y, otra, en lo concerniente al cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo. En relación con esta última excepción debe tenerse en cuenta, por una parte, la situación procesal en la que se ubicaron las partes cuando la sentencia concesoria causó estado antes del 3 de abril de 2013, supuesto que al actualizarse da lugar al inicio del respectivo procedimiento de ejecución, en términos de lo previsto en el artículo 192 de la Ley de Amparo y, por ende, la consecuencia de que dicho procedimiento se haya sujetado a lo previsto en la legislación de amparo vigente en aquel momento y, por otra parte, que tanto ese procedimiento como los medios de defensa que se regulan en la anterior legislación de amparo y en la ley vigente, son sustancialmente distintos. Por tanto, las disposiciones relativas al cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo que prevé la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, son aplicables a los juicios iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, siempre y cuando la sentencia relativa haya causado estado con posterioridad a esa fecha, esto es, a partir del 3 de abril de 2013, toda vez que los aspectos definidos en los procedimientos de ejecución que se iniciaron antes de esa fecha, no se pueden dejar sin efectos en virtud de una norma transitoria para ordenar la sustanciación de un procedimiento distinto que, además de no encontrarse vigente en la época en que causaron ejecutoria las sentencias de amparo respectivas podría, en ciertos casos, alterar sustancialmente la situación procesal en la que se ubicaron las partes, desconociendo sin justificación alguna decisiones firmes dictadas en su oportunidad conforme a las disposiciones aplicables y constitucionalmente válidas."

¹² Artículo 192. Las ejecutorias de amparo deben ser puntualmente cumplidas. Al efecto, cuando cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo, o se reciba testimonio de la dictada en revisión, el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito, si se trata de amparo indirecto, o el Tribunal Colegiado de Circuito, tratándose de amparo directo, la notificarán sin demora a las partes.

"En la notificación que se haga a la autoridad responsable se le requerirá para que cumpla con la ejecutoria dentro del plazo de tres días, apercibida que de no hacerlo así sin causa justificada, se impondrá a su titular una multa que se determinará desde luego y que, asimismo, se remitirá el expediente al Tribunal Colegiado de Circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el caso, para seguir el trámite de inejecución, que puede culminar con la separación de su puesto y su consignación.

"Al ordenar la notificación y requerimiento a la autoridad responsable, el órgano judicial de amparo también ordenará notificar y requerir al superior jerárquico de aquélla, en su caso, para que

causa ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo, y el órgano jurisdiccional ordenará notificar la resolución a las partes, lo cual debe ser de manera inmediata.

20. En el mismo auto en que se ordena la notificación señalada, se requerirá a la autoridad responsable para que cumpla con la ejecutoria de amparo dentro del plazo de tres días, apercibida que de no hacerlo así, **sin causa justificada**, se impondrá a su titular una multa, la cual, de conformidad con lo previsto en los artículos 238¹³ y 258¹⁴ de la Ley de Amparo en vigor, será de cien a mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y se remitirá el expediente al Tribunal Colegiado o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se trate de amparo indirecto o directo, para continuar con el trámite de inejecución que puede culminar, en su caso, con la separación del cargo de la responsable o la autoridad vinculada al cumplimiento de la sentencia de amparo, y su posterior consignación.

21. En el propio auto referido, en su caso, se deberá requerir al superior jerárquico de la autoridad responsable, para que ordene a esta última, cumplir con la ejecutoria, bajo el apercibimiento que de no demostrar que dio la orden para que se cumpliera con la sentencia de amparo, se le impondrá a su titular una multa, además de que incurrirá en las mismas responsabilidades de la autoridad responsable.

22. El plazo de tres días que de manera general prevé la ley para que se cumplan la sentencias de amparo tiene tres excepciones:¹⁵ 1) se puede

le ordene cumplir con la ejecutoria, bajo el apercibimiento que de no demostrar que dio la orden, se le impondrá a su titular una multa en los términos señalados en esta ley, además de que incurrirá en las mismas responsabilidades de la autoridad responsable. El presidente de la República no podrá ser considerado autoridad responsable o superior jerárquico.

"El órgano judicial de amparo, al hacer los requerimientos, podrá ampliar el plazo de cumplimiento tomando en cuenta su complejidad o dificultad debiendo fijar un plazo razonable y estrictamente determinado. Asimismo, en casos urgentes y de notorio perjuicio para el quejoso, ordenará el cumplimiento inmediato por los medios oficiales de que disponga."

¹³ "Artículo 238. Las multas previstas en esta ley se impondrán a razón de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de realizarse la conducta sancionada. Podrán aplicarse al quejoso o al tercero interesado y en ambos supuestos, según el caso, de manera conjunta o indistinta con quienes promuevan en su nombre, sus apoderados o sus abogados, según lo resuelva el órgano jurisdiccional de amparo.

"Si el infractor fuera jornalero, obrero o trabajador, la multa no podrá exceder de su jornal o salario de un día."

¹⁴ "Artículo 258. La multa a que se refieren los artículos 192 y 193 de esta ley será de cien a mil días."

¹⁵ Sobre este punto, véase la jurisprudencia 2a./J. 33/2014 (10a.), emitida por la Segunda Sala que comparte este Tribunal Pleno, publicada en *la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 926», con número de registro digital: 2006184,

ampliar por el juzgador de amparo en el propio auto de requerimiento a la autoridad responsable, de manera razonable y determinada, tomando en cuenta la complejidad o dificultad del cumplimiento de la ejecutoria; 2) ya iniciado el procedimiento y no cumplida la sentencia en el plazo referido, se puede ampliar por una sola vez, si la autoridad demuestra que la ejecutoria se encuentra en vías de cumplimiento o justifica la causa del retraso; y, 3) se puede reducir el plazo de tres días cuando se trate de casos urgentes y de notorio perjuicio para el quejoso.

23. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 196¹⁶ de la Ley de Amparo, cuando la autoridad responsable remite al órgano judicial de amparo

cuyos título, subtítulo y texto son los siguientes: "CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO DIRECTO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESTÁN FACULTADOS PARA AMPLIAR EL PLAZO OTORGADO PARA TAL FIN (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). Tratándose del juicio de amparo indirecto, para garantizar que las autoridades responsables tengan el tiempo suficiente para analizar y materializar debidamente los alcances de las sentencias concesorias, esto es, sin excesos ni defectos, conforme al artículo 196, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, el diverso numeral 193, párrafo tercero, de la propia ley, instituye una atribución para aquellos casos en los que las autoridades demuestren que la ejecutoria está en vías de cumplimiento, o bien justifiquen la causa del retraso, supuestos en los cuales podrá ampliarse cualquiera de los plazos inicialmente otorgados por una sola vez. Ahora, si bien dicha disposición está dirigida a normar la actuación de los Jueces de Distrito y de los Tribunales Unitarios de Circuito, nada impide que los Tribunales Colegiados de Circuito, con la misma finalidad de asegurar un cumplimiento efectivo de sus sentencias, también gocen de la facultad para prorrogar discrecionalmente los plazos que de inicio hubiesen otorgado para ello, sobre todo porque es un hecho notorio la frecuencia con la que se dictan ejecutorias en los juicios de amparo directo en las que la variedad y complejidad de las pretensiones planteadas en el juicio natural exigen de los tribunales comunes un análisis de fondo acucioso, cuyo tiempo de estudio difícilmente puede programarse a priori, sin el riesgo de incurrir en una previsión insuficiente para acatar con exhaustividad y profesionalismo la protección constitucional obtenida, ya que la premura con la que éstos deben actuar tampoco puede ni debe restar calidad al cumplimiento. Menos aún resulta factible prever con precisión el tiempo en que podría llevarse a cabo la reparación integral de las diversas violaciones procesales que, en muchos casos, son la fuente de la concesión del amparo, pues algunas de ellas se realizan en más de una sola diligencia, y tratándose de la restitución en el goce de la oportunidad defensiva, por lo común se requiere de fases de preparación y desahogo de pruebas, que suelen enfrentar vicisitudes procesales imprevistas que retrasan de manera justificada el procedimiento. En consecuencia, con el fin de robustecer no sólo el oportuno cumplimiento de las sentencias estimatorias, sino también su observancia puntual en forma reflexiva y, en su caso, procesalmente completa y satisfactoria de los intereses de las partes, debe admitirse que los Tribunales Colegiados de Circuito están facultados para extender con prudencia el plazo del cumplimiento conforme lo exijan las circunstancias propias de cada asunto y en correspondencia a esa discrecionalidad, dar respuesta fundada y motivada a las peticiones que en tal sentido les formulen las autoridades responsables, antes de declarar que han incurrido en desacato."

¹⁶ "Artículo 196. Cuando el órgano judicial de amparo reciba informe de la autoridad responsable de que ya cumplió la ejecutoria, dará vista al quejoso y, en su caso, al tercero interesado, para que dentro del plazo de tres días manifiesten lo que a su derecho convenga. En los casos de amparo directo la vista será de diez días donde la parte afectada podrá alegar el defecto o exceso

informe relativo a que ya se cumplió la ejecutoria, éste deberá dar vista al quejoso y, en su caso, al tercero interesado para que manifiesten lo que a su derecho convenga. En esta etapa se podrá alegar exceso o defecto en el cumplimiento. Una vez que hubiere transcurrido el plazo, con desahogo de la vista o sin ella, el órgano jurisdiccional de amparo deberá dictar resolución en la que declare si la sentencia se encuentra o no cumplida, si la autoridad responsable incurrió en exceso o defecto, o si existe imposibilidad para cumplirla.

24. La ejecutoria se entenderá cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos. En caso de que el juzgador de amparo emita resolución en el sentido de que la ejecutoria de amparo está cumplida, podrá ordenar el archivo del expediente, salvo que contra esa determinación alguno de los sujetos legitimados interponga el recurso de inconformidad; pero si determina que existe incumplimiento en razón de que no está cumplida la ejecutoria de amparo, no está cumplida correctamente o es de imposible cumplimiento, **entendiéndose, por lo primero, de acuerdo con lo previsto en la propia Ley de Amparo el retraso por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquier otra que intervenga en el trámite relativo**, hará efectivo el apercibimiento de multa a la autoridad responsable, así como, en su caso, a su superior jerárquico, y ordenará remitir los autos al Tribunal Colegiado tratándose de amparos indirectos, o bien, a esta Suprema Corte de Justicia en los casos de amparos directos, y formará un expedientillo con las copias certificadas necesarias para continuar procurando el cumplimiento de la ejecutoria.

25. Recibidos los autos en el Tribunal Colegiado, su presidente notificará a las partes la radicación del incidente de inejecución de sentencia; se revisará el trámite del Juez y, finalmente, se dictará la resolución que corresponda.

en el cumplimiento. Dentro del mismo plazo computado a partir del siguiente al en que haya tenido conocimiento de su afectación por el cumplimiento, podrá comparecer la persona extraña a juicio para defender su interés.

"Transcurrido el plazo dado a las partes, con desahogo de la vista o sin ella, el órgano judicial de amparo dictará resolución fundada y motivada en que declare si la sentencia está cumplida o no lo está, si incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para cumplirla.

"La ejecutoria se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos.

"Si en estos términos el órgano judicial de amparo la declara cumplida, ordenará el archivo del expediente.

"Si no está cumplida, no está cumplida totalmente, no lo está correctamente o se considera de imposible cumplimiento, remitirá los autos al tribunal colegiado de circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda, como establece, en lo conducente, el artículo 193 de esta ley."

26. Si el procedimiento de ejecución se llevó a cabo de manera incorrecta, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá devolver los autos al Juez para que reponga el procedimiento de ejecución. Ello puede obedecer a diversas circunstancias, como la relativa a que no hubiere sido debidamente notificada la autoridad responsable o su superior jerárquico.

27. Cuando la ejecutoria de amparo no sea clara, el Tribunal Colegiado de Circuito podrá ordenar, de oficio o a petición de parte, que se abra un incidente para que el órgano de amparo que conoció del juicio precise, defina o concrete la forma o términos de su cumplimiento.

28. Si el procedimiento de ejecución se llevó a cabo de manera correcta y reitera que existe incumplimiento, el órgano colegiado remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia con un proyecto de separación del cargo del titular de la autoridad responsable y, en su caso, del superior jerárquico, lo que se notificará a dichas autoridades.

29. Recibidos los autos en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se dictará a la brevedad posible la resolución que corresponda, la cual podrá ser en los siguientes términos: 1) Si el incumplimiento es justificado, se otorgará un plazo adecuado a la autoridad responsable para que cumpla, el que podrá ampliarse a solicitud fundada de la autoridad; vencido este plazo, si no se ha dado cumplimiento a la sentencia de amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno, separará de su cargo a la autoridad responsable y la consignará ante el Juez de Distrito y, en su caso, a su superior jerárquico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 2) Devolverá los autos al órgano judicial de amparo, si es necesario precisar, definir o concretar la forma o términos del cumplimiento de la ejecutoria, a efecto de que dé trámite al incidente ya referido en esta resolución; y, 3) Si estima injustificado el incumplimiento, tomando en cuenta la resolución del Tribunal Colegiado, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia emitirá resolución en la que separe a la autoridad responsable y, en su caso, a su superior jerárquico y los consigne ante el Juez de Distrito de Procesos Penales Federales de la entidad de que se trate, por el delito de incumplimiento de las sentencias de amparo. Además, ordenará la devolución de los autos al órgano jurisdiccional de amparo, a efecto de que continúe el trámite de cumplimiento ante los nuevos titulares, sin perjuicio de la consignación que proceda en contra de los anteriores responsables del incumplimiento.

30. Cabe destacar que la ley establece que el cumplimiento extemporáneo de la ejecutoria de amparo **si es injustificado**, no exime de responsabilidad

a la autoridad responsable ni al superior jerárquico, pero se tomará en consideración como atenuante para imponer la sanción penal.

31. En este sentido, una interpretación a contrario de esta disposición, nos lleva a considerar que si el cumplimiento extemporáneo es justificado, en ese caso, sí se eximirá de responsabilidad tanto a la autoridad responsable, vinculada y, en su caso, al superior jerárquico de dicha o dichas autoridades.

32. Ahora bien, una vez precisado lo establecido en la Ley de Amparo sobre las diversas particularidades del procedimiento de ejecución de la sentencia de amparo, surgen algunas cuestiones que se considera necesario puntualizar, en específico, las relacionadas con la imposición de sanciones (multa, separación y consignación a las autoridades contumaces) y respecto de la forma en que deberán proceder los órganos jurisdiccionales frente al actuar de las autoridades en el contexto del procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo.

33. En primer lugar, debe destacarse que, como ya se señaló, la ley es clara en determinar que si el cumplimiento extemporáneo es injustificado, ello no exime de responsabilidad a las autoridades, lo que constituye uno de los cambios fundamentales entre el anterior sistema de ejecución y el previsto en la nueva ley.

34. En el nuevo régimen de cumplimiento de las sentencias de amparo se prevé, de manera expresa, la asignación de sanciones por el cumplimiento extemporáneo si éste es injustificado.

35. En un primer escenario, podría acontecer que la autoridad sea omisa respecto del cumplimiento de la sentencia de amparo, lo que conduciría, de manera automática, a la imposición de la sanción pecuniaria y, en su caso, de que aun impuesta la multa no se acredite el cumplimiento, ello dará lugar a continuar con el procedimiento de ejecución que, eventualmente, podría conducir –en su caso– a la separación del cargo público y posterior consignación ante el Juez Penal, ya que en ese supuesto la autoridad jurisdiccional de amparo no tendrá elementos que valorar, se insiste, la autoridad y, en su caso, su superior jerárquico han sido omisos respecto del cumplimiento, faltando así al deber de diligencia que tienen sobre el acatamiento del fallo constitucional.

36. En este primer escenario, de especial relevancia resulta que el juzgador de amparo requiera el cumplimiento del fallo protector con la precisión necesaria en cuanto a las autoridades competentes para acatarlo y respecto de los actos que les corresponde realizar, ya que si el debido acatamiento de

la sentencia concesoria está sujeto a que diversas autoridades emitan en el ámbito de su respectiva competencia, regulado en una ley o un reglamento, diferentes actos cuya emisión jurídicamente constituye una condición indispensable para el dictado de los posteriores, será necesario que en el requerimiento respectivo se vincule a cada una de las autoridades competentes a emitir los actos que legalmente les correspondan; incluso, los apercibimientos respectivos deberán tomar en cuenta esas particularidades.

37. En tal virtud, cuando el cumplimiento del fallo protector implique la emisión de actos de diferentes autoridades que dan lugar al desarrollo de un procedimiento en el cual, la falta de emisión de alguno de ellos impide la de los siguientes, antes de imponer una multa de las previstas en el párrafo segundo del artículo 192 de la Ley de Amparo, deberá identificarse a la autoridad contumaz, es decir, a la responsable del incumplimiento, dado que las diversas autoridades que no ejerzan poder de mando sobre ésta, al encontrarse impedidas legalmente para emitir el acto que les corresponde, tendrán una causa justificada para no haber cumplido el fallo protector.

38. Por lo cual, si el juzgador de amparo tiene la duda fundada sobre cuáles son las autoridades que gozan de las atribuciones para realizar los actos necesarios para el cumplimiento del fallo protector, atendiendo a lo previsto en el artículo 197 de la Ley de Amparo, en el sentido de que: "*Todas las autoridades que tengan o deban tener intervención en el cumplimiento de la sentencia, están obligadas a realizar, dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para su eficaz cumplimiento, ...*"; en el primer acuerdo que dicte en el procedimiento de ejecución de la sentencia, además de requerir a la autoridad o a las autoridades responsables el cumplimiento de la sentencia concesoria, les solicitará que en el plazo de tres días hábiles, se pronuncien fundada y motivadamente sobre cuáles son las autoridades que cuentan con las atribuciones para acatar dicho fallo. Lo anterior, con la finalidad de que, con base en lo manifestado por las referidas autoridades y en el análisis del marco jurídico aplicable, determine si es el caso de vincular al cumplimiento de la sentencia a diversas autoridades; pronunciamiento que deberá contener las consideraciones y los fundamentos legales que sirven de base para vincular a las autoridades respectivas, atendiendo a lo previsto en el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo, el cual contiene un principio aplicable a toda resolución emitida dentro de un juicio de amparo.

39. En este punto, resulta relevante considerar que la autoridad responsable puede acreditar el cumplimiento de manera posterior a que se impuso la multa y que se continuó con el procedimiento de inejecución, y se enviaron los autos al Tribunal Colegiado de Circuito o, en su caso, a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. En estos casos, se deberá analizar si existen

elementos para continuar con la tramitación del incidente de inejecución de sentencia que podría culminar con la separación del cargo y, eventualmente, con la consignación ante el Juez Penal. Es importante considerar que la intención que subyace a este procedimiento de ejecución no es, de manera preponderante, el enjuiciamiento de las autoridades que incumplen con la sentencia de amparo.

40. La finalidad del sistema de ejecución de sentencias prevista en la Ley de Amparo, consiste en evitar la dilación en el cumplimiento de la ejecutoria, y como medida para lograr esta pronta actuación, se prevé en la ley un sistema de sanciones que pueden ser impuestas, a fin de que se logre el eficaz cumplimiento de la sentencia de amparo. Es en atención a ello, que la ley prevé, en primer lugar, la imposición de una multa como la sanción para el incumplimiento, en cuyo caso, si la autoridad cumple la sentencia de amparo inmediatamente después de su imposición, ello no dará lugar a que se continúe el procedimiento de ejecución y la eventual separación del cargo y consignación ante el Juez Penal; sin embargo, si la autoridad no cumple con la sentencia de amparo aun después de habersele impuesto la multa, ello sí implicará que se continúe con el procedimiento que podrá concluir con la separación del cargo y consignación.

41. Ahora bien, puede darse el caso, que la autoridad pretenda acreditar el cumplimiento de la sentencia de amparo dentro del plazo de tres días o, en su caso, dentro del plazo ampliado establecido en el requerimiento de cumplimiento. En este supuesto, el órgano de amparo deberá actuar en los términos precisados en el artículo 196 citado y descrito en párrafos anteriores.

42. En este sentido, en el último párrafo del artículo 196 de la Ley de Amparo vigente, se establece que si la sentencia de amparo no se encuentra cumplida, entendiéndose por ello que se cumpla en su totalidad y correctamente, o se considera de imposible cumplimiento, el órgano judicial de amparo remitirá los autos, según corresponda, al Tribunal Colegiado de Circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como establece, en lo conducente, el artículo 193 de la propia ley.

43. Ahora bien, para determinar que existe incumplimiento –fuera del caso de omisión total a que se hizo referencia anteriormente– la ley, en el propio artículo 193, establece que se considerará incumplimiento el retraso por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que intervenga en el trámite relativo.

44. En atención a lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el Juez de Distrito o Tribunal Colegiado, según sea el caso, deberá considerar si la

actuación de la autoridad responsable o vinculada al cumplimiento, constituye un actuar evasivo respecto del incumplimiento de la sentencia de amparo o si se han efectuado procedimientos ilegales que retarden el cumplimiento de la sentencia de amparo, cuyo objetivo consista en no cumplir con el mandato federal, pues sólo en esos supuestos deberán imponerse las sanciones de multa y continuar con el procedimiento de inejecución, para lo cual se enviarán los autos al Tribunal Colegiado de Circuito o a la Suprema Corte de Justicia, según corresponda, para que en el momento procesal oportuno propongan a este Tribunal Pleno, en caso de que proceda, la destitución del cargo y, posteriormente, la consignación ante las autoridades jurisdiccionales correspondientes. Lo anterior es aplicable, en los casos en que las autoridades pretendan acreditar el cumplimiento de la sentencia de amparo, pero no cuando han sido omisas respecto del mismo.

45. El incumplimiento por medio de evasivas se actualizará cuando las autoridades responsables o vinculadas lleven a cabo actos intrascendentes respecto del cumplimiento del fallo. Es importante precisar que, en todo momento, este análisis deberá hacerse en función tanto de los efectos plasmados en la sentencia de amparo, como, y especialmente, en el requerimiento de la sentencia de amparo, pues en la medida en que éstos se encuentren claramente determinados, podrán atribuirse las sanciones establecidas por el incumplimiento de la sentencia de amparo.

46. Por otro lado, debe entenderse que se retrasa el cumplimiento de la sentencia de amparo por medio de procedimientos ilegales, cuando se lleven a cabo, so pretexto de generar una condición de determinación de los deberes impuestos en la sentencia amparo, ciertos procedimientos que no son necesarios para el cumplimiento de la sentencia constitucional, pues de ellos no depende una condición de exigibilidad del fallo.

47. En términos de lo anterior, debe considerarse que si una autoridad responsable o vinculada, según sea el caso, propone el cumplimiento de la sentencia de amparo y ello no satisface al órgano jurisdiccional, pero éste no advierte una actitud evasiva o la práctica de procedimientos ilegales que generen retraso en el cumplimiento de la sentencia, se deberá requerir de nueva cuenta el cumplimiento de la sentencia de amparo especificando qué deberá realizar la autoridad responsable y/o vinculada al cumplimiento y las razones por las que el acto con el que la autoridad pretendía cumplir no satisfacen esta condición, sin que ello dé lugar a la imposición de una multa o al envío de los autos al órgano jurisdiccional competente (Tribunal Colegiado de Circuito o Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda) para continuar el trámite respectivo, pues esto último sólo ocurrirá cuando se advierta que

se actualiza alguna o ambas de las condiciones apuntadas –actos evasivos o la práctica de procedimientos ilegales– que retardan el cumplimiento de la sentencia de amparo, tal como se establece en el artículo 196 ya citado.

48. De igual manera, cuando las autoridades judiciales de amparo adviertan que existe exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia de amparo y que, por ello, no puede tenerse como cumplida tal como lo ordena el artículo 196 de la Ley de Amparo, ello tampoco da lugar a que se continúe con el trámite de inejecución que eventualmente puede concluir con la aplicación de las sanciones (pecuniaria, separación del cargo y consignación ante un Juez Penal), sino que se deberá requerir a la autoridad para que subsane dicha deficiencia (exceso y defecto), y deberá expresarse con claridad la razón por la que se considera cumplida en exceso o defecto. Sobre este punto, este Tribunal Pleno coincide con lo resuelto por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia, que se señaló en la tesis 2a. VIII/2014(10a.), cuyos rubro y texto son los siguientes:

"SENTENCIAS DE AMPARO. ANTE UN CUMPLIMIENTO EXCESIVO O DEFECTUOSO, EL ÓRGANO JUDICIAL DEBE REQUERIR SE SUBSANEN ESAS DEFICIENCIAS. Del párrafo tercero del artículo 196 de la Ley de Amparo, que establece: 'La ejecutoria se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos.', se sigue que antes de solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la apertura del procedimiento sancionador previsto en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el órgano jurisdiccional de amparo tiene la obligación de ordenar a la responsable, en su caso, que corrija tales vicios, y solamente ante su omisión total y parcial de repararlos, debe formular la petición de actuar contra la autoridad contumaz, ante la imposibilidad de asegurar la observancia cabal de lo resuelto en el juicio de amparo, sobre todo, porque antes de sancionar, la obligación del juzgador es procurar el exacto cumplimiento de sus ejecutorias. Consecuentemente, si el órgano de amparo procede precipitadamente y antes de exigir que se subsane el posible exceso o defecto del cumplimiento, remite los autos a este Alto Tribunal para la destitución y consignación de la responsable, lo procedente es reponer el procedimiento del incidente de inejecución para que le requiera nuevamente el debido acatamiento del fallo protector, como lo prevé la norma primeramente citada."

49. Otro elemento que deberá tomar en cuenta el juzgador del amparo, en concreto en los casos de juicio de amparo directo, es que en algunas ocasiones el cumplimiento de la sentencia depende, en alguna medida, de otras autoridades o aun de particulares que deben atender a ciertas condiciones de litigio dentro del juicio que constituye el acto reclamado en el juicio de

amparo. Así, dado que en los juicios de amparo directo el acto reclamado es una sentencia, y en muchos de ellos la sentencia de amparo implica la reposición del procedimiento para que se lleven a cabo ciertos actos procesales a cargo de otras autoridades o de terceros, el tribunal de amparo deberá ser especialmente cuidadoso de analizar, si el retraso en el cumplimiento o aun el incumplimiento se deben no a la omisión o descuido de la autoridad responsable en el juicio de garantías, sino a la omisión o descuido de una diversa autoridad, o incluso a un particular que forma parte del juicio que es acto reclamado en el amparo.

50. Los elementos destacados en los párrafos anteriores deberán ser ponderados por el órgano jurisdiccional de amparo para que, en aquellos casos en que sí advierta una actitud evasiva o el uso de procedimientos ilegales dilatorios por parte de las autoridades, imponga la multa respectiva y envíe los autos al Tribunal Colegiado o a la Suprema Corte de Justicia, según sea el caso, para que tramite el incidente de inejecución, lo cual propiciará que sólo aquellos asuntos en que efectivamente se desprenda una actitud evasiva o el uso de procedimientos ilegales que propicien el retardo en el cumplimiento de la sentencia de amparo, se impongan sanciones y se continúe el trámite previsto en la ley de amparo.

51. En caso de que el órgano de amparo remitiera los autos al órgano correspondiente, Tribunal Colegiado o Suprema Corte de Justicia de la Nación, según sea el caso, se considerará que dichos órganos están en aptitud de determinar si las autoridades actuaron o no de manera evasiva o a través del uso de procedimientos ilegales que hubieren generado el retardo en el cumplimiento de la sentencia de amparo, o que el cumplimiento se llevó a cabo fuera de los plazos establecidos para tal efecto en la Ley de Amparo, incluso, podrán verificar si las multas que se hubieren impuesto, siempre y cuando la autoridad responsable y/o vinculada hubiese cumplido con los plazos previstos en la Ley de Amparo, o advierta la existencia de una causa justificada para no cumplir en esos términos.

52. Finalmente, también puede acontecer que, durante el lapso que transcurre, una vez que feneció el plazo otorgado para el cumplimiento de la sentencia de amparo y que la Suprema Corte de Justicia resuelve sobre la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución, se presente el cumplimiento de la sentencia de amparo, y ello lleve al pronunciamiento del órgano que concedió el amparo en el sentido de que está cumplido. En este caso, ello tampoco dará lugar, en automático, a que el asunto quede sin materia, pues se estaría haciendo nugatorio lo dispuesto en

el artículo 195 de la Ley de Amparo, relativo a que el incumplimiento extemporáneo no exime de responsabilidad cuando sea injustificado.

53. Asimismo, también deberá ser valorado por el órgano que corresponda, Juez de Distrito, Tribunal Colegiado de Circuito, e incluso de esta Suprema Corte de Justicia cuando los autos estén radicados en esta instancia, si en el caso existe justificación para el cumplimiento extemporáneo, pues de considerar lo contrario, deben aplicarse las sanciones previstas en el artículo 107, fracción XVI, constitucional.

54. Cabe precisar que en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la determinación sobre la justificación del cumplimiento extemporáneo corresponde, en principio, al Ministro ponente, el cual con base en la resolución que hubiere causado estado en el sentido de que el fallo constitucional ha quedado cumplido sin excesos ni defectos, podrá valorar en el dictamen en el que se proponga declarar sin materia el incidente respectivo las causas de justificación de la extemporaneidad. Lo anterior, sin menoscabo de que cuando se estime necesario revocar las multas impuestas en el respectivo procedimiento de ejecución o se considere dudosa la justificación del cumplimiento extemporáneo, la competencia para resolver lo conducente corresponda a las Salas de este Alto Tribunal.

55. También debe tomarse en cuenta para valorar la posible justificación del cumplimiento extemporáneo del cumplimiento, si existen hechos notorios que claramente revelen un esfuerzo considerable de las autoridades vinculadas al cumplimiento del fallo protector para acatar numerosas sentencias de amparo que declaran la inconstitucionalidad de actos emitidos por autoridades diversas y cuyo cumplimiento extemporáneo se puede justificar por la insuficiencia de recursos humanos o materiales para cumplir oportunamente.

56. Respecto de las multas impuestas por los órganos jurisdiccionales que conozcan previamente del procedimiento de ejecución de sentencia, es importante señalar que, en términos de lo previsto en el artículo 192, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, el juzgador de amparo podrá imponer válidamente la multa respectiva a la autoridad responsable o a una diversa vinculada al cumplimiento del fallo protector, siempre y cuando en el plazo razonable que se otorgue para el acatamiento de la sentencia, no cumpla con ésta o no acredite alguna causa justificada para ello, e incluso en el supuesto de que su omisión a responder en el plazo otorgado sobre la información relativa a qué autoridades en el ámbito de su competencia, tienen las atribuciones necesarias para acatar la sentencia. Cabe señalar que en el caso de las autoridades vinculadas, es decir, las diversas a las que fueron llamadas a

juicio como autoridades responsables, la legalidad de la multa impuesta está condicionada a que el juzgador de amparo hubiere expresado las consideraciones y los fundamentos legales, al tenor de los cuales les corresponde emitir algún acto para el cumplimiento del fallo protector.

57. En ese orden, al analizarse si el cumplimiento extemporáneo del fallo protector fue justificado o no, deberá valorarse también la procedencia de la imposición de multas, pues atendiendo a las circunstancias del caso, se podrán dejar sin efectos, si se concluye, por ejemplo, que se impuso a una autoridad vinculada sin que se hubieren expresado las consideraciones y los fundamentos para tenerla con ese carácter, si se advierte que la sentencia era, por razones jurídicas o materiales, de imposible cumplimiento, caso en el cual, pese a cualquier acto que pudieron haber realizado las autoridades responsables, con la intención de cumplir el fallo protector, era imposible concretarlo; cuando el órgano jurisdiccional de amparo no otorgó el plazo prudente, de manera razonable; o, incluso, cuando no se tomó en cuenta que el debido acatamiento de la sentencia concesoria está sujeto a que diversas autoridades pertenecientes a diferentes dependencias, por lo que, entre ellas, no existe una relación jerárquica, emitan en el ámbito de su respectiva competencia, regulado en una ley o un reglamento, diferentes actos cuya emisión constituye, jurídicamente, una condición indispensable para el dictado de los posteriores.

58. **Cumplimiento extemporáneo.** Conviene recordar que, en el caso, fue el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, quien al resolver en sesión de once de abril de dos mil trece el recurso de revisión interpuesto por el jefe del catastro del Municipio de Torreón, del Estado de Coahuila, quien fijó los efectos del juicio, en los siguientes términos:

a) Dejar insubsistente el cobro de pago de derechos por servicios catastrales; y,

b) Regresar la cantidad pagada por ese concepto, sin perjuicio de que si pueden y desean las responsables, fundar y motivar debidamente el avalúo catastral relativo al inmueble adquirido, hagan el cobro correspondiente.

59. Asimismo, quedó precisado que aunque no existió una cuantificación expresa respecto de la cantidad específica a devolver, ésta se encontraba determinada sin mayor esfuerzo, porque la concesión del amparo fue únicamente por un solo concepto, el de "Derecho por pago de servicios catastrales *****"

al millar", que de acuerdo al recibo oficial de pago *****, correspondió a la erogación de la cantidad de \$***** (*****).

60. Precisados los efectos del juicio de amparo y la cantidad que debía devolverse a la parte quejosa, dado que, como ya se adelantó, si bien ya fue cumplido el fallo protector, es el caso de aplicar las sanciones previstas en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, para ello es necesario que este Tribunal Pleno verifique si el procedimiento antes narrado, establecido en los artículos 192, 193 y 258 de la Ley de Amparo se llevó de manera correcta.

61. **Procedimiento de ejecución de sentencia, autoridades responsables y superior jerárquico.** El procedimiento de ejecución fue realizado oportunamente por el Juez de Distrito y por el Tribunal Colegiado, pues tal como se señaló en los antecedentes de esta resolución, desde que el Tribunal Colegiado concedió el amparo –**once de abril de dos mil trece**–, y hasta que los autos llegaron a esta Suprema Corte –**cinco de septiembre de dos mil trece**–, se han requerido a las autoridades responsables, por conducto de su superior jerárquico, el cumplimiento de la ejecutoria de amparo.

62. En efecto, pues de las constancias que obran en autos se desprende que el Juez de Distrito requirió el cumplimiento de la ejecutoria de amparo a las autoridades responsables, así como a su superior jerárquico, para que demostraran haber dado cumplimiento a la ejecutoria de amparo.

63. Lo anterior, en diversos acuerdos emitidos por el Juez Federal, de fechas diecinueve de abril de dos mil trece, dos de mayo, y ante el incumplimiento de la sentencia de amparo, en un auto de veintiuno de mayo del mismo año, fecha esta última en la que se impuso a las autoridades responsables una multa de cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, así como al presidente municipal, en su carácter de superior jerárquico. Asimismo, el Juez de Distrito ordenó remitir los autos al Tribunal Colegiado respectivo para la continuación del incidente de inejecución de sentencia.

64. Por su parte, el Tribunal Colegiado, en acuerdo de veintisiete de mayo de dos mil trece, le dio trámite al incidente y, en términos del artículo 193 de la Ley de Amparo, lo notificó a las autoridades responsables, según las razones actuariales que obran en las páginas once a catorce del expediente derivado del incidente de inejecución de sentencia *****, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito.

65. Ante el incumplimiento de la ejecutoria de amparo, el Tribunal Colegiado, en sesión de **veintidós de agosto de dos mil trece**, resolvió declarar fundado el incidente de inejecución y ordenó la remisión de los autos a este Alto Tribunal, proponiendo ordenar la separación inmediata de las siguientes autoridades: 1. Tesorero (autoridad directamente obligada); y, 2. Presidente, ambos del Municipio de Torreón, del Estado de Coahuila de Zaragoza, este último como superior jerárquico.

66. Sin embargo, debe decirse que dados los efectos de la ejecutoria de amparo, aparte de las dos autoridades mencionadas, debe agregarse al jefe de la Unidad Catastral y al responsable de la verificación física de dicha unidad catastral, a quienes también se les requirió el cumplimiento del fallo protector, porque, precisamente, uno de los efectos de la concesión del amparo fue para que se dejara insubsistente el cobro de pago de derechos por servicios catastrales, el cual, si bien ya fue dejado sin efectos, por estas autoridades –mediante oficio sin número de diecisiete de octubre de dos mil trece– (página 76 del cuaderno en que se actúa), lo cierto es que se hizo de forma extemporánea, esto es, fuera de los plazos otorgados para dar cumplimiento a dicho efecto.

67. El citado oficio sin número, de diecisiete de octubre de dos mil trece, en la parte que interesa, señala:

"Una vez analizados los antecedentes del presente expediente y dando cumplimiento a la ejecutoria de amparo en mención, se deja sin efecto e insubsistente la elaboración, determinación, valuación y emisión del avalúo catastral número *****, de fecha ***** de octubre de *****, correspondiente a la clave catastral *****, con domicilio del predio ubicado en calle ***** No. *****, Col. *****, Torreón, Coahuila, con una superficie de terreno de *****, emitido por esta unidad catastral municipal, lo anterior de conformidad con el artículo 105, fracción IV de la Ley General del Catastro y la Información Territorial para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

"Lo anterior, para todos los efectos legales a que haya lugar.

"Atentamente

"Torreón, Coahuila, a 17 de octubre de 2013

"Lic. Roberto Flores Zamudio

"Jefe de la unidad catastral municipal

"Lic. Juan Ángel Salas Rocha

"Responsable de la verificación física
unidad catastral municipal." (firmas)

68. Aunado a lo anterior, estos funcionarios –jefe de la Unidad Catastral y responsable de verificación física del catastro–, de conformidad con los artículos 8¹⁷ y 12¹⁸ Ley General del Catastro y la Información Territorial, estaban obligados al cumplimiento de la sentencia, puesto que el primero, es ti-

¹⁷ **"Artículo 8.** Son autoridades en materia de catastro:

"I. El Congreso del Estado para aprobar los elementos que sirvan de base para fijar las contribuciones sobre materia inmobiliaria.

"II. El Instituto Coahuilense del Catastro y la Información Territorial.

"III. Los Ayuntamientos.

"IV. Los titulares de las unidades catastrales municipales.

"V. Los titulares de las direcciones o de los departamentos encargados del catastro en los Municipios."

¹⁸ "Artículo 12. Cada Ayuntamiento deberá establecer una unidad catastral municipal, que estará integrada por las áreas y el personal técnico y administrativo que señale el presupuesto correspondiente y que tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Elaborar los proyectos de las tablas de valores unitarios de suelo y construcción, conforme a las disposiciones que establece esta ley y su reglamento y demás aplicables.

"III. Analizar, de manera conjunta con el instituto, las observaciones y recomendaciones formuladas por la junta.

"IV. Proponer y emitir los valores catastrales en términos de la presente ley y para los efectos previstos en ella.

"V. Auxiliar a la Junta y, en su caso, al instituto, proporcionándoles los datos, informes y elementos que le solicite.

"VI. Deslindar, describir, clasificar, valorar, inscribir y controlar la propiedad raíz rústica y urbana del Municipio, ya sea federal, estatal, o particular.

"VIII. Conocer y registrar oportunamente los cambios que se operen en la propiedad inmobiliaria y que alteren los datos que integran la inscripción catastral.

"IX. Formular y mantener al día los planos catastrales, general, parciales, que sean necesarios, de acuerdo con las normas y procedimientos que señalen esta ley, su reglamento y las disposiciones que emitan las autoridades competentes.

"X. Captar y registrar las características del territorio municipal, tanto urbanas como rústicas, a fin de apoyar a las diversas dependencias y entidades en las tareas propias de la planeación del desarrollo territorial, de tal forma que permita la explotación al máximo de los recursos naturales de Municipio.

"XI. Verificar la información catastral de los predios y solicitar a las dependencias y organismos federales y estatales, así como a los propietarios o poseedores de predios, los datos, documentos o informes que sean necesarios para integrar o actualizar el catastro municipal.

"XII. Ordenar y practicar visitas domiciliarias para verificar los datos proporcionados en sus manifestaciones o avisos así como para obtener la información de las características de los predios y proceder a su registro.

"XIV. Informar al instituto sobre los cambios y modificaciones que sufran la propiedad inmobiliaria y los valores catastrales."

tular de la Unidad Catastral Municipal, y el segundo, titular responsable del departamento encargado del catastro en el Municipio.

69. Por su parte, el segundo efecto del fallo protector, consistente en regresar la cantidad pagada y que fue materia del amparo, corresponde a la Tesorería Municipal, acorde a los artículos 121 y 128 del Código Municipal para el Estado de Coahuila,¹⁹ que señalan que los titulares de las dependencias, organismos y entidades acordaran directamente con el presidente municipal o con quien éste determine, así como que la hacienda pública municipal estará a cargo de la Tesorería Municipal cuyo titular, sin ser integrante del Ayuntamiento, deberá cumplir con los mismos requisitos exigidos para ser munícipe, así como con las obligaciones generales para los miembros del Ayuntamiento, también los numerales 123²⁰ y 129²¹ del citado Código Municipal, en el que se prevé que el presidente municipal se auxiliará, entre otros de la Tesorería Municipal para el despacho de diversos ramos de la administración centralizada; de ahí que también se encuentra justificado que se haya requerido al presidente municipal en su carácter de superior jerárquico del tesorero de dicha localidad.

70. De lo anteriormente relatado y como consta en autos, se advierte que, tanto el Juez de Distrito como el Tribunal Colegiado agotaron adecuadamente el procedimiento establecido por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, pues por lo que hace al Juez de Distrito, éste requirió a las autoridades responsables y a su superior jerárquico el cumplimiento del fallo mediante diversos proveídos, siendo que de esos requerimientos existen las respectivas constancias de notificación, llegando incluso a imponer sendas multas a dichas autoridades; mientras que respecto del Segundo Tribunal Colegiado en

¹⁹ "**Artículo 121.** Los titulares de las dependencias, organismos y entidades acordarán directamente con el presidente municipal o con quien éste determine, y deberán cumplir los requisitos señalados en este código para ocupar sus cargos."

"**Artículo 128.** La hacienda pública municipal estará a cargo de la Tesorería Municipal cuyo titular, sin ser integrante del Ayuntamiento, deberá cumplir con los mismos requisitos exigidos para ser munícipe, así como con las obligaciones generales para los miembros del Ayuntamiento. De preferencia deberá ser profesionista en las áreas contables, económicas o administrativas."

²⁰ "**Artículo 123.** Para el despacho de los diversos ramos de la administración centralizada, el presidente se auxiliará, por lo menos, de las siguientes dependencias:

"I. Tesorería Municipal. ...".

²¹ "**Artículo 129.** Son facultades y obligaciones del tesorero municipal, además de las que le señalen el reglamento interior, las siguientes:

"...

"XV. Dar pronto y exacto cumplimiento a los acuerdos, órdenes y disposiciones del Ayuntamiento que le sean comunicados."

Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, se advierte que éste siguió correctamente lo establecido en el artículo 193 de la Ley de Amparo, pues una vez que le fueron remitidos los autos, lo notificó a las autoridades responsables y al superior jerárquico para que cumplieran; sin embargo, ante el incumplimiento de la ejecutoria de amparo dictó resolución en la que propuso la separación de diversos funcionarios responsables por el incumplimiento del fallo protector, y ordenó la remisión de los autos a este Alto Tribunal, notificándolo a las autoridades responsables, según constancias que obran en las hojas 79 a 82 del incidente de inejecución de sentencia *****.

71. Lo anterior evidencia que el procedimiento de ejecución de sentencia fue llevado a cabo de forma debida y que las responsables eran sabedoras de la obligación de dar cumplimiento a la sentencia de amparo y de su conducta contumaz.

72. **Carácter injustificable del cumplimiento extemporáneo.** El cumplimiento extemporáneo de los efectos a que se constreñía la ejecutoria de amparo a cargo de las autoridades responsables, no encuentra justificación en algún elemento que hayan hecho valer las autoridades responsables o en alguno diverso que esta Suprema Corte de Justicia advierta de la información que se encuentra en los autos, ya que, si bien es cierto se dejó sin efecto e insubsistente la elaboración, determinación, valuación y emisión del avalúo catastral número *****, de fecha diez de octubre de dos mil doce, correspondiente a la clave catastral *****, con domicilio del predio ubicado en calle *****, No. *****, Col. *****, Torreón, Coahuila, con una superficie de terreno de *****, emitido por la unidad catastral municipal y también se advierte que la Tesorería Municipal, por conducto de su apoderado legal para pleitos y cobranzas, remitió cheque número *****, expedido a favor de la parte quejosa, por la cantidad de \$***** (*****), y ello propició que con estos elementos, el Juez Federal dictara un auto de veintidós de noviembre de dos mil trece, por el cual tuvo por cumplida la ejecutoria de amparo; sin embargo, este Alto Tribunal considera que, de conformidad con el nuevo modelo de ejecución de las sentencias de amparo, el cumplimiento extemporáneo no exime de responsabilidad a las autoridades responsables, lo que constituye uno de los cambios fundamentales entre el anterior sistema y el previsto en la nueva Ley de Amparo.

73. En efecto, bajo el régimen de la anterior ley, dado que no se preveía la asignación de alguna consecuencia al incumplimiento tardío, ello generaba que, una vez que se cumplía una sentencia de amparo "con independencia de si ésta fue acatada de manera extemporánea", se dejara sin materia el incidente de inejecución. En cambio, el nuevo régimen de cumplimiento de

las sentencias de amparo sí prevé la asignación de sanciones por el incumplimiento extemporáneo. Por lo que, como se ha señalado, de conformidad con el artículo 195 de la Ley de Amparo, deberán asignarse las sanciones previstas por el cumplimiento extemporáneo sin justificación, pero debe tomarse dicho cumplimiento tardío como atenuante al imponer la sanción penal.

74. Por lo que, dado que el cumplimiento de la sentencia de amparo se llevó a cabo fuera de los plazos establecidos por los órganos jurisdiccionales, de acuerdo a la Ley de Amparo, no deben dejarse sin efectos las multas impuestas por el Juez Federal, dado que las autoridades responsables no justificaron porque no pudieron cumplir dentro de dichos plazos, ya que pasaron más de seis meses en poder cumplir los efectos de la ejecutoria de amparo. Máxime que dichos efectos no representaban una actuación extraordinaria para las autoridades, pues se trataba de dejar insubsistente la determinación del avalúo catastral y devolver a la quejosa la cantidad de \$***** (*****), tal como ya lo hicieron, pero de manera tardía.

75. Así, por cuanto hace al extremo del amparo, consistente en dejar sin efectos el avalúo, tanto el jefe de la unidad catastral como el responsable de la verificación física, fundaron su actuación en el artículo 105, fracción IV, de la Ley General del Catastro y la Información Territorial para el Estado de Coahuila de Zaragoza,²² sin que se advierta que en el caso se especificara un plazo para hacerlo, y si bien el artículo 104 de la mencionada ley²³ prevé que la autoridad catastral deberá emitir su resolución en un plazo que no excederá de un mes, contado a partir del desahogo de todas las pruebas, lo cierto es que en el caso no había que esperar a desahogar prueba alguna, dado que la orden de dejar sin efectos el avalúo derivó de la propia ejecutoria de amparo, la cual quedó firme.

76. En cuanto al efecto de devolver a la parte quejosa la cantidad de \$***** (*****), no generaba mayores problemas dado que, de conformidad con el artículo 128 del Código Municipal de la entidad ya citado líneas

²² "Artículo 105. La resolución que ponga fin al recurso deberá:

"I. Desecharlo por improcedente.

"II. Confirmar el avalúo.

"III. Mandar reponer el avalúo.

"IV. **Dejar sin efectos el avalúo.**

"V. Modificar el avalúo o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso de inconformidad sea total o parcialmente resuelto a favor del inconforme."

²³ "Artículo 104. La autoridad catastral competente, deberá emitir su resolución en un plazo que no excederá de un mes, contado a partir del desahogo de todas las pruebas."

arriba, la hacienda pública municipal está cargo de la Tesorería Municipal, quien emitió el cheque con el que el Juez Federal tuvo por cumplida la ejecutoria de amparo.

77. En este orden de ideas, y como ya quedó demostrado, se estima necesario continuar con el procedimiento de inejecución regulado por el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Federal, pues a juicio de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso se advierte que las autoridades responsables retrasaron de forma injustificada el cumplimiento del fallo protector.

78. Por último, cabe mencionar que no pasa inadvertido para este Tribunal Pleno, el escrito y anexos presentados por el tesorero municipal de Torreón, Coahuila, que se recibió el cinco de noviembre de dos mil trece, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual dirige a todos y cada uno de los incidentes de inejecución de sentencia que se encontraban en trámite ante este Máximo Tribunal, en los que a dicha autoridad le correspondía dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo, motivo por el cual, por auto presidencial se ordenó formar con el escrito de mérito, el expediente varios número *****.

79. Posteriormente, el presidente de este Alto Tribunal, por auto de quince de abril de dos mil catorce, tomando en consideración la presentación de cuatro proyectos de resolución recibidos en la Secretaría General de Acuerdos, entre ellos, del presente incidente de inejecución de sentencia número 1566/2013, ordenó se agregara a este expediente —al igual que a los demás—, copias certificadas del escrito y anexos exhibido por el tesorero municipal de Torreón, Coahuila, así como también se remitieran copias simples de las mencionadas documentales a la ponencia respectiva, con el objeto de que se tuvieran a la vista al momento de dictar el pronunciamiento correspondiente.

80. En el mencionado escrito, en la parte medular, se aduce lo siguiente:

- Que es un hecho notorio que el presupuesto federal destinado para el desarrollo de los Estados y Municipios en el país, ha sido cada vez más limitado, particularmente, en el segundo de ellos, en tanto el recorte en las participaciones federales ha mermado las finanzas de los Ayuntamiento y, en su caso, no ha sido la excepción, pues han tenido que asumir compromisos financieros para sufragar las necesidades básicas del Municipio, ya que los ingresos propios no les alcanzan y lo que logran recaudar lo invierten en dar satisfacción a sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de las

obligaciones financieras, al pago del gasto corriente, al de la energía eléctrica que se consume, a la atención a las necesidades en materia de seguridad pública, a la implementación y continuidad de los programas sociales, y a todo aquello que sea en beneficio del interés público y social de su comunidad y que son básicos para la subsistencia y buen funcionamiento de la misma.

- Que los impuestos, que mayores ingresos propios dejan al Municipio, lo son el impuesto predial y el impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles; sin embargo, en este último han tenido una problemática muy grave desde el año dos mil once, y que se ha agravado hasta el año dos mil trece, pues en la actualidad y desde la creación del Código Financiero para el Estado de Coahuila (en el año de mil novecientos noventa y nueve), el pago de esos impuestos, particularmente, el segundo de ellos, ha sido impugnado ante los tribunales federales, vía amparo indirecto, por la razón de que el citado código no ha sido expedido nuevamente y refrendado por el secretario de Finanzas en el Estado, contraviniendo con ello la Constitución Local.

- En consecuencia, el ordenamiento de referencia se encuentra viciado, sin que a la fecha el Congreso del Estado haya tomado las medidas pertinentes para subsanar ese vicio, no obstante que en múltiples ocasiones se lo han solicitado; en consecuencia, el Código Financiero, al ser la base para el cobro de las contribuciones municipales, su inconstitucionalidad les ha afectado de manera considerable en las finanzas municipales, toda vez que en la actualidad –hasta noviembre de dos mil trece–, les han promovido 1165 amparos en contra del mismo, lo cual representa para el Municipio la devolución de más de \$***** (*****), de los cuales la mitad de esos amparos ya se encuentran en etapa de cumplimiento, por tratarse de sentencias que ya están ejecutoriadas, de ahí que todo ello representa una carga financiera enorme para el Municipio, que en la actualidad les ha rebasado.

- Asimismo, informa que con fecha veintiocho de octubre de dos mil trece, el licenciado ***** , fue cesado de sus funciones como jefe de la unidad catastral municipal.

- En virtud de lo expuesto, manifiesta la imposibilidad para cumplir de manera inmediata y en un solo pago, las ejecutorias de amparo a las que está vinculado, por lo que ha estado dando cumplimiento en la medida que el flujo de la Tesorería Municipal se lo ha permitido, algunos en un solo pago, particularmente los de menor cuantía y en el resto de los asuntos los ha estado pagando incluso en parcialidades.

- Señala que el objeto de dicho escrito es para demostrar su voluntad de mantener el respeto a las decisiones judiciales y al Estado de derecho en el que se encuentra sujeto y, a su vez, apelar a la consideración de este tribunal para ponderar un equilibrio entre las finanzas municipales y las obligaciones de pago a las que se encuentra constreñido como titular de la Tesorería Municipal, ya que, de no atenderlos de la manera en que lo ha estado haciendo, le sería materialmente imposible acatar todas las sentencias de amparo a las que está obligado, o en el peor de los casos, afectaría rubros que están destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población, como los propios servicios municipales, o incluso mermar el funcionamiento y operatividad del Ayuntamiento, todo en perjuicio de la ciudadanía en general.

- No obstante lo anterior, han estado efectuando pagos derivados de diversas ejecutorias de amparo, cuyo monto no excede la suma de \$***** (*****), y propone pagar de inmediato todas las ejecutorias que no excedan de \$***** (*****), y las que excedan de esta última cantidad, se les autorice a pagar en doce mensualidades en pagos proporcionales, por lo que solicitó de ser posible, se comunicara a los Tribunales Colegiados del Octavo Circuito para que aprobaran su propuesta.

- Asimismo, refiere que el concepto de devoluciones del impuesto sobre la adquisición de inmuebles (ISAI), no se contempla en el presupuesto de egresos del Municipio, toda vez que sería una afectación al propio ingreso de dicho concepto, teniendo como consecuencia la disminución de los ingresos propios y se vería afectada o disminuida la disponibilidad diaria para efectos de solventar compromisos de servicios básicos, como son: servicio de alumbrado público y semaforización, servicio de energía eléctrica a dependencias del Municipio, servicios de recolección de basura, pago del precio de arrendamiento de los locales ocupados por distintas dependencias municipales, insumos de limpieza, combustibles y lubricantes de vehículos oficiales, servicio de telefonía, mantenimiento de vehículos oficiales, papelería, seguro de vida de los trabajadores, seguro de los automóviles oficiales, etcétera.

- También señala, que los saldos diarios recaudados de la Tesorería Municipal, no son suficientes para el cumplimiento mencionado, según lo acreditada con los estados de cuenta bancarios correspondientes al mes de septiembre de dos mil trece, que se llevan en BBVA Bancomer, de los que se desprende que los saldos son mínimos e insuficientes para poder dar cumplimiento a las ejecutorias.

- Por otra parte, menciona que en el mes de febrero de dos mil doce, la Tesorería Municipal citada, hizo del conocimiento del Ejecutivo del Estado

y del H. Congreso la deficiencia de la ley, que para ese entonces ya había sido reclamada en algunos juicios de amparo, solicitándole a ese órgano de gobierno su inmediata corrección, a fin de evitar la problemática que se está suscitando en dicho Municipio y que dichas autoridades hasta esa fecha no habían subsanado la omisión en la ley.

- De igual forma manifestó su compromiso de iniciar una controversia constitucional en contra del H. Congreso del Estado de Coahuila, para el efecto de que se avoquen en la expedición de un nuevo Código Financiero para los Municipios del citado Estado.

- Conforme a lo anterior, manifestó que dicha Tesorería está en imposibilidad tanto financiera, presupuestal y legal, para cumplir con las ejecutorias de amparo dictados en los diversos juicios de amparo promovidos en su contra.

- También refirió que un principio jurídico universal, contenido en todas las leyes relativas expresa que "A lo imposible nadie está obligado", mismo que debe aplicarse en el caso planteado (al presente supuesto), respecto a él y demás funcionarios públicos municipales que se están viendo involucrados.

81. Asimismo, a fin de demostrar la situación legal, financiera y social por la que atravesaba ese Municipio, ofreció como pruebas documentales las siguientes copias certificadas:

- Catálogo de gastos vigentes para el año dos mil trece;
- Estados de cuentas bancarios correspondientes a los meses de septiembre y octubre de dos mil trece.
- Estado presupuestal de uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil trece, del cual se advierte que el presupuesto de ingresos para ese periodo era por la cantidad de \$***** (*****).
- Presupuesto de ingresos y egresos de dos mil trece que justifica la carencia de fondo para solventar el cumplimiento de la ejecutoria.
- Comunicado que envía al Congreso del Estado de Coahuila, dando cuenta de la problemática que atraviesa el Municipio, debido a la omisión del refrendo del Código Financiero para los Municipios de citado Estado.

- Oficio dirigido al jefe del Departamento de Control Presupuestal indicándole no dar trámite a partidas presupuestales en los rubros siguientes: sueldos y salarios, materiales y suministros, y servicios generales.

- Oficio dirigido a la directora de Servicios Administrativos, mediante el cual se le indica recortar el dinero destinado a gastos de gasolina, principalmente de vehículos oficiales y particulares.

- Oficio dirigido a la directora del DIF, Torreón, mediante el cual se le informa que a partir del cuatro de octubre de dos mil trece, se determinó un recorte presupuestal en los apoyos que dicha institución otorga a las organizaciones no gubernamentales, además de prestaciones como "ayudas escolares" y otras partidas más.

82. Al respecto, es importante señalar que el referido escrito no estaba dirigido específicamente al presente cuaderno incidental, sino a todos aquellos asuntos que en la fecha de su presentación —cinco de noviembre de dos mil trece— se encontraban en etapa de cumplimiento por tratarse de sentencias ejecutoriadas, motivo por el cual, se ordenó agregar el mismo a un cuaderno de varios, determinándose en el acuerdo presidencial admisorio, que en esa fecha sólo se encontraban radicados los siguientes incidentes de inejecución de sentencia: ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** y ***** .

83. Cabe mencionar, que en el citado acuerdo se señaló que, si bien se estimaba que la documentación exhibida pudiera ser relevante para acreditar la falta de presupuesto durante el ejercicio fiscal de dos mil trece, lo cual se valoraría en el momento procesal oportuno, lo cierto era que dicha documentación carecía de valor para justificar el incumplimiento dado a las ejecutorias de amparo durante el año dos mil catorce, por lo que, en todo caso, sería necesario que remitiera las documentales que acreditaran la insuficiencia presupuestal para el ejercicio fiscal de dos mil catorce.

84. Además, del referido recurso se advierte que lo que se pretendió, es justificar el motivo por el cual no se había dado cumplimiento a todas las sentencias de los juicios de amparo que se encontraban en trámite en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, principalmente aquellos en los que con motivo de la concesión del amparo, en virtud de la inconstitucionalidad del Código Financiero para el Estado de Coahuila, específicamente, del precepto

legal relativo al impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles, se tenía que devolver pago alguno a los quejosos.

85. Ahora bien, de lo expuesto, es importante precisar, en primer término, que al momento de la presentación del ocurso que nos ocupa, este cuaderno incidental no se encontraba en el supuesto que pretendió justificar la referida autoridad responsable, toda vez que de las constancias de autos se advierte que el veinticuatro de octubre de dos mil trece se exhibieron ante el juzgado de amparo, constancias con las cuales se acreditó el cumplimiento a la ejecutoria de amparo; consecuentemente, al momento de la presentación del multicitado escrito de la responsable, esto es, el cinco de noviembre de dos mil trece, el fallo concesorio en el amparo del que deriva este incidente de inejecución ya se encontraba cumplido.

86. Por otra parte, debe mencionarse que la justificación de la imposibilidad para cumplir las ejecutorias de amparo de los expedientes que se encontraban en trámite en este Alto Tribunal, aducida por el tesorero municipal de Torreón Coahuila, era primordialmente por la falta de partida presupuestal, la cual le impedía realizar el pago derivado de diversas ejecutorias de amparo, cuyo monto excediera de la suma de \$***** (*****); justificación que no es aplicable al caso en concreto, porque los actos que debían realizar, en primer término el jefe de Catastro Municipal, responsable de Verificación Física de Catastro y tesorero, todos del Republicano Ayuntamiento de Torreón, Coahuila de Zaragoza, eran: a) dejar insubsistente el dictamen de valuación catastral, a efecto, de que, solamente si se encontraba dentro de sus facultades legales, fundaran y motivaran dicho acto; b) dejaran insubsistentes los cobros del pago de derechos por servicios catastrales y del impuesto sobre adquisición de inmuebles reclamados; y, c) regresaran las cantidades pagadas por dichos conceptos, sin perjuicio de que si podían y deseaban fundar y motivar el avalúo catastral relativo al inmueble adquirido por la quejosa, entonces hicieran el cobro correspondiente.

87. En consecuencia, los actos señalados en los dos primeros incisos, pudieron efectuarse por las responsables sin problema alguno, toda vez que no tenían que ver con la justificación de la falta de partida presupuestal aducida por el tesorero municipal de Torreón, Coahuila, situación que, en la especie, no aconteció, no obstante los diversos requerimientos efectuados por el Juez Tercero de Distrito en La Laguna, por autos de diecinueve de abril y veintiuno de mayo de dos mil trece, así como por el acuerdo presidencial de veintisiete de mayo de dos mil trece, del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito; además que de las constancias de autos no se advierte justificación alguna de parte de las responsables, que se

haya hecho del conocimiento del Juez de Distrito, para que éste, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 193 de la Ley de Amparo y por ser el órgano judicial de amparo, otorgara, en su caso, una ampliación de plazo solicitado por éstas, para su debido cumplimiento.

88. Igualmente, en relación con el tercer acto que debían cumplir las responsables, específicamente, el tesorero municipal de Torreón, Coahuila, respecto a la cantidad que tenía que devolver de los cobros del pago de derechos por servicios catastrales y del impuesto sobre adquisición de inmuebles efectuado por la parte quejosa, no se encuentra justificado el que se haya efectuado hasta después de seis meses con las razones que expone en el citado escrito presentado el cinco de noviembre de dos mil trece, toda vez que la cantidad a devolver a la parte quejosa, ascendió a \$***** (*****), monto que no excedía al límite referido por la responsable de \$***** (*****); la cual tenía para pagar en una sola exhibición.

89. De lo expuesto, se concluye que el presente asunto no se encuentra dentro de los supuestos en los que manifestó la autoridad responsable estar imposibilitada para cumplir, pues como bien quedó señalado, al momento de la presentación del escrito de mérito, las responsables ya habían exhibido diversas documentales con las que manifestaron haber dado cumplimiento a la ejecutoria de amparo del cual deriva el presente cuaderno incidental, de ahí que las documentales exhibidas como pruebas a la omisión del cumplimiento, no resultan aptas y suficientes para justificar la extemporaneidad del mismo, situación que es la que se analiza en esta resolución; además, cabe precisar, como ya quedó señalado en líneas precedentes, que la justificación al cumplimiento extemporáneo debió acreditarse con las constancias correspondientes ante el órgano jurisdiccional de amparo, esto es, el Juzgado Tercero de Distrito en La Laguna, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 193 de la Ley de Amparo.

90. En ese sentido se estima que, al no existir justificación alguna en el cumplimiento extemporáneo efectuado por las responsables tesorero municipal, jefe de Catastro Municipal y responsable de Verificación Física de Catastro, todos del republicano Ayuntamiento de Torreón, Coahuila de Zaragoza, a la ejecutoria dictada por el Juez Tercero Distrito en La Laguna, lo procedente es imponerles la sanción prevista en el artículo 107, fracción XVI, constitucional, consistente en su **consignación ante el Juez de Distrito correspondiente**, como probables responsables en la comisión del delito previsto en el artículo 267, fracción I, de la Ley de Amparo, ello, en atención a que actualmente existe una nueva administración municipal, toda vez que si bien, dichas autoridades dieron cumplimiento a la ejecutoria de amparo, lo hicieron de manera

extemporánea, sin justificación alguna, aun cuando dicha circunstancia deberá considerarse por el Juez de referencia, como atenuante al imponer la sanción penal.

91. No obstante lo anterior, en relación con el superior jerárquico, presidente municipal de Torreón Coahuila, se considera que no es procedente imponer las mismas sanciones, consecuentemente, procede revocar la multa que le impuso el Juez de Distrito, toda vez que actuó de conformidad con lo establecido en el artículo 192 de la ley de la materia, ya que **dio la orden de cumplir con la ejecutoria**, lo que demostró con los oficios número ******, de dos de abril de dos mil trece, signado por el secretario del Ayuntamiento de Torreón, encargado de dirigir el despacho de los asuntos oficiales del presidente municipal, quien señaló que requirió a diversas autoridades: tesorero, responsable de Verificación Física del Catastro y jefe de Catastro para que "sin excusa ni pretexto procedieran a cumplir sin demora con la sentencia constitucional y el proveído de referencia, dentro del término que ahí se expresa", así como el diverso oficio número ******, de seis de mayo de dos mil trece, en el que se informó al Juzgado de Distrito que se requirió a las autoridades responsables el cumplimiento a la ejecutoria de amparo, por tanto, al no advertirse una conducta contumaz de este funcionario, sino, por el contrario, una pronta actuación, ya que estos oficios fueron recibidos por las autoridades responsables los días veintitrés de abril y seis de mayo de dos mil trece, es que este Alto Tribunal decide no sancionar al presidente municipal de Torreón del Estado de Coahuila.

92. Por tanto, resulta **fundado** el presente incidente de inejecución de sentencia, consecuentemente, debe confirmarse la resolución del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resultar aplicable una de las sanciones previstas en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de que deberán quedar firmes las multas impuestas en auto de veintiuno de mayo de dos mil trece por el Juzgado Tercero de Distrito en La Laguna, Torreón, Coahuila, sólo respecto a las autoridades responsables tesorero municipal, jefe de Catastro y Responsable de Verificación Física de Catastro, todas del Ayuntamiento de Torreón, Coahuila.

93. No obstante, cabe destacar, como hecho notorio, que de la página web del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se advierte que en el Estado de Coahuila, el siete de julio de dos mil trece, hubo elecciones en las que se eligieron a los nuevos representantes de los Municipios de la entidad, entre ellos, el del Municipio de Torreón, en la inteligencia de que la toma de posesión se realizó el **treinta y uno de diciembre de dos mil trece**; de

ahí que los anteriores titulares de las autoridades responsables de la administración pública municipal, ya no ocupan los cargos de tesorero municipal, jefe de Catastro y Responsable de Verificación Física de Catastro.

94. Por tanto, con apoyo en los anteriores razonamientos, así como en lo dispuesto por los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución Federal; 195, 267 y demás relativos y aplicables de la Ley de Amparo, este Tribunal Pleno decreta únicamente la consignación ante el Juez de Distrito en La Laguna, en turno, de los anteriores titulares de las autoridades de la administración pública municipal, que fueron señalados como responsables, mismos que a continuación se citan:

1. *****, quien ocupaba el cargo de tesorero;
2. *****, quien ocupaba el cargo de jefe de Catastro Municipal; y,
3. *****, quien era el responsable de verificación física de catastro municipal; autoridades todas del Republicano Ayuntamiento de Torreón, Coahuila de Zaragoza.

95. Debe señalarse que la consignación directa de las autoridades contumaces a la autoridad judicial se sustenta en lo que prevé la propia fracción XVI del artículo 107 constitucional, en su primer párrafo, en el sentido de que si las autoridades vinculadas al cumplimiento de una sentencia de amparo la incumplen sin justificación alguna, se procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito correspondiente.

RESUELVE:

PRIMERO.—Es fundado el incidente de inejecución de sentencia a que este toca **1566/2013**, se refiere.

SEGUNDO.—Se consigna a los anteriores titulares del Municipio Republicano Ayuntamiento de Torreón, Coahuila de Zaragoza: **1. *******, quien ocupaba el cargo de tesorero del Municipio Torreón Coahuila; **2. *******, quien ocupaba el cargo de jefe de Catastro Municipal; y, **3. *******, quien era el responsable de verificación física de catastro municipal, directamente ante el Juez de Distrito en La Laguna, en turno, por haber cumplido de forma **extemporánea y sin justificación alguna**, la sentencia de amparo dictada por el Juzgado Tercero de Distrito en La Laguna, en los autos del juicio de amparo 2696/2012, en los términos previstos en la fracción XVI del artículo 107

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que sean juzgados y sancionados por la desobediencia cometida, en los términos previstos por el artículo 267, fracción I, de la Ley de Amparo en vigor.

TERCERO.—Se deja sin efectos la multa impuesta al presidente municipal del Republicano Ayuntamiento de Torreón, Coahuila de Zaragoza, por auto de veintiuno de mayo de dos mil trece, por el Juzgado Tercero de Distrito en la Laguna.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, hágase la consignación establecida, dése vista al procurador general de la República, para los efectos de su representación e intervención en el proceso penal respectivo, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto definitivamente concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. Los Ministros Franco González Salas y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto particular.

Los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández no asistieron a la sesión de once de agosto de dos mil catorce, la primera por estar disfrutando de vacaciones, por haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil trece, y el segundo previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Los títulos y subtítulos a que se alude al inicio de esta ejecutoria corresponden a las tesis P/J. 59/2014 (10a.), P/J. 60/2014 (10a.), P/J. 61/2014 (10a.), P/J. 58/2014 (10a.), P/J. 56/2014 (10a.), P/J. 57/2014 (10a.), P/J. 55/2014 (10a.) y P/J. 54/2014 (10a.), publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época,

Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, páginas 5, 7, 9, 11, 13, 16, 18 y 19, respectivamente.

La tesis aislada 2a. VIII/2014 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo II, febrero de 2014, página 1520.

Voto particular que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en el incidente de inejecución de sentencia 1566/2013, resuelto por el Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil catorce.

En el incidente de inejecución de sentencia citado, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó imponer a las autoridades responsables: tesorero municipal, jefe de Catastro Municipal y responsable de Verificación Física de Catastro Municipal, todos de la anterior administración del Ayuntamiento de Torreón, Coahuila de Zaragoza, las sanciones previstas en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por considerar que la ejecutoria de amparo de la que deriva este asunto se cumplió extemporáneamente sin justificación alguna.

La determinación de mérito encontró sustento en el régimen de ejecución de sentencias previsto en la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, en el que a diferencia del ordenamiento abrogado, no sólo busca sancionar a las autoridades responsables que sean omisas y contumaces frente al cumplimiento de las ejecutorias de amparo, sino que adicionalmente se concede a este Alto Tribunal la facultad de pronunciarse en torno a la extemporaneidad de dicho cumplimiento y, de ser el caso, aplicar a las responsables las sanciones previstas en la Constitución Federal por la demora en su actuación. Lo anterior obedece a que el cumplimiento de las decisiones emitidas por los órganos judiciales de control constitucional, sin importar su jerarquía, debe tener como concepción fundamental la restitución a la parte quejosa en el goce de los derechos violados, de ahí que, con independencia de que las autoridades materialicen los deberes impuestos en las ejecutorias de amparo, sea necesario verificar que ese cumplimiento se haya realizado de manera puntual y oportuna.

Ahora bien, de los antecedentes procesales de este incidente de inejecución se desprende que en los autos del juicio de amparo indirecto *****, el Juez del conocimiento, mediante sentencia de dieciséis de enero dos mil trece, concedió el amparo solicitado. Inconforme con esa determinación, el jefe de Catastro Municipal interpuso recurso de revisión, del que correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, el cual resolvió, en sesión de once de abril de dos mil trece, modificar la sentencia y conceder el amparo para los siguientes efectos:

- a) Que las autoridades responsables dejaran insubsistente el cobro de pago de derechos por servicios catastrales; y,
- b) Regresaran la cantidad pagada por ese concepto, sin perjuicio de que si pueden y desean las responsables, fundar y motivar debidamente el avalúo catastral relativo al inmueble adquirido, hagan el cobro correspondiente.

Atento a dicha determinación, mediante proveído de diecinueve de abril de dos mil trece, el Juez de Distrito requirió a las autoridades responsables y a su superior jerárquico el cumplimiento de la ejecutoria de amparo; sin embargo, ante la omisión del jefe de Catastro Municipal, responsable de Verificación Física de Catastro Municipal, tesorero municipal y presidente municipal –todos del Ayuntamiento de Torreón, Coahuila–, el Juez del conocimiento remitió los autos al Tribunal Colegiado de Circuito para el trámite del incidente de inejecución de sentencia.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito declaró fundado el incidente de inejecución, pero únicamente respecto del tesorero municipal y su superior jerárquico, presidente municipal, por lo que ordenó la remisión de los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En tal virtud, mediante oficio 6218, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veintitrés de octubre de dos mil trece, signado por la secretaria de Acuerdos del Tribunal Colegiado del conocimiento, se recibieron diversas constancias, entre otras, el oficio sin número, de diecisiete de octubre siguiente, firmado por el jefe de la Unidad Catastral Municipal y el responsable de la verificación física Unidad Catastral Municipal por el que dejaron sin efecto e insubsistente la elaboración, determinación, valuación y emisión del avalúo catastral *****. Asimismo, la Tesorería Municipal del Ayuntamiento de Torreón, por conducto de su apoderado legal para pleitos y cobranzas, a través del oficio recibido en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticinco de octubre de dos mil trece, informó que exhibió ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito el veinticuatro del citado mes y año un cheque expedido a favor de la parte quejosa por concepto de devolución de la contribución contra la cual se concedió el amparo.

Mediante dictamen de veintiocho de octubre de dos mil trece, el Ministro ponente ordenó la devolución de los autos al Juez de Distrito, a efecto de que se pronunciara respecto al cumplimiento del fallo protector, por lo que en proveído de veintidós de noviembre del referido año se declaró cumplida la ejecutoria de amparo.

Cabe precisar que el periodo de tiempo que transcurrió entre el primer requerimiento que efectuó el Juez de Distrito y el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, fue de aproximadamente seis meses, lo que originó que la materia de estudio de este incidente de inejecución fuera analizar si se justificaba o no el cumplimiento extemporáneo de la ejecutoria de amparo.

A propósito de lo anterior, el Tribunal Pleno abordó el análisis de un oficio presentado ante esta instancia jurisdiccional el cinco de noviembre de dos mil trece, mediante el cual la autoridad responsable, tesorero del Municipio de Torreón, Coahuila, esgrimió una serie de argumentos tendientes a exponer la situación financiera, legal y social de ese Municipio, a saber:

- El recorte de las participaciones federales ha mermado las finanzas del Ayuntamiento y ha originado que se tengan que asumir compromisos financieros para sufragar las necesidades básicas del Municipio, como lo son: el cumplimiento de las obligaciones financieras, el pago de gastos corriente, energía eléctrica, seguridad pública, implementación y continuidad de los programas sociales, entre otros conceptos.

- Los ingresos del Ayuntamiento provienen principalmente del cobro del impuesto predial y del impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles; sin embargo, los tribunales federales han considerado en un sinnúmero de juicios de amparo que la última contribución mencionada es inconstitucional, debido a que el Código Financiero para el Estado de Coahuila carece de refrendo del secretario de Finanzas. En ese sentido, el tesorero municipal se dolió de que en reiteradas ocasiones se ha solicitado a las autoridades competentes que subsanen esos vicios de inconstitucionalidad, sin que a la fecha se haya obtenido algún resultado por su parte.
- Existen más de mil ciento sesenta y cinco juicios de amparo en contra del impuesto supracitado, en los que el cumplimiento del fallo protector implica la devolución de más de treinta millones de pesos a cargo del erario del Municipio, lo cual resulta materialmente imposible, debido a que con ello se afectarían los rubros destinados a las necesidades básicas de la población de Torreón, Coahuila.

El criterio de la mayoría se inclinó por considerar que los argumentos vertidos en el citado oficio no resultaban aptos y suficientes para justificar el cumplimiento extemporáneo de la ejecutoria de amparo, sustentando su determinación sobre la base de cuatro razonamientos medulares:

- Como punto de partida se consideró que el oficio presentado el cinco de noviembre de dos mil trece, no resultaba enteramente aplicable a este incidente de inejecución, pues a través de aquél, se pretendió justificar el incumplimiento de múltiples ejecutorias de amparo, cuestión procesal que no acontecía, debido a que el fallo protector de este asunto ya había sido cumplido con antelación a que el tesorero municipal presentara el citado oficio, por lo que se arribó a la conclusión de que se trataba de supuestos distintos.
- Paralelamente, el referido oficio fue desvirtuado sobre el razonamiento de que la autoridad responsable debió presentarlo directamente ante el órgano judicial de amparo, esto es, ante el Juez de Distrito, en virtud de que desde la perspectiva del criterio mayoritario, sólo a dicho órgano jurisdiccional le correspondía otorgar, en todo caso, la prórroga del plazo para que las autoridades responsables acataran la ejecutoria de amparo.
- Del mismo modo, se dijo que, aun tomando en consideración los argumentos vertidos por el tesorero municipal de Torreón, Coahuila, ello no justificaba el cumplimiento extemporáneo del fallo protector, debido a que las autoridades responsables bien pudieron acatar ciertos lineamientos de la ejecutoria de amparo cuyo cumplimiento no se encontraba obstaculizado por la situación financiera, legal y social por la que atraviesa el citado Municipio.

Sobre el particular se precisó que, si bien es cierto en la ejecutoria de amparo se vinculó a las responsables a devolver a la quejosa las cantidades que erogó por concepto del tributo que en el juicio de amparo se declaró inconstitucional, también lo es que se le ordenó dejar insubsistente el dictamen de avalúo reclamado y dejar sin efectos los cobros por concepto de pago de derechos por servicios catastrales y del impuesto sobre adquisición de inmuebles, lo cual, desde la perspectiva del criterio mayoritario, bien pudo ser acatado oportunamente sin injerencia de la situación financiera del Municipio.

- Finalmente, se consideró que, si bien la responsable mostró intenciones de cumplir diversas ejecutorias de amparo en que se tuvieran que devolver a los quejosos cantidades menores a cuarenta mil pesos, ello no desvirtuaba el sentido de la decisión, debido a que la cantidad que en el caso concreto tenía que devolverse era inferior al monto referido.

Expuesto lo anterior, manifiesto mi disenso con el criterio mayoritario, en virtud de las siguientes consideraciones:

En principio, cabe señalar que las autoridades responsables dieron cumplimiento a la ejecutoria de amparo en el mes de octubre de dos mil trece, esto es, casi al final de su periodo de gestión, lo cual evidencia la intención de no dejar pendiente el cumplimiento a su cargo. Por otra parte, considero que el oficio exhibido el cinco de noviembre de dos mil trece sí contiene elementos suficientes para justificar el cumplimiento extemporáneo de la ejecutoria de amparo.

Así, disiento de la consideración en el sentido de que el oficio presentado por el tesorero municipal, al encontrarse dirigido a un sinnúmero de incidentes de inejecución de sentencia tramitados ante este Alto Tribunal y en los que las responsables figuran con el mismo carácter, únicamente puede ser tomado en cuenta en aquellos asuntos en los que la ejecutoria de amparo no se encuentra cumplida, escapando de su alcance los asuntos en los que el fallo protector ya fue acatado por las autoridades responsables.

Sobre el particular, estimo que el hecho de que la autoridad responsable, tesorero municipal, haya dirigido un solo oficio para ser valorado en diversos incidentes de inejecución de sentencia, no constituye un impedimento procesal para ser tomado en cuenta dentro del ámbito de justificación, pues la intención primordial del citado funcionario en realidad fue brindar a este Alto Tribunal una visión global de la situación financiera, legal y social por la que atraviesa el Municipio de Torreón, Coahuila, por lo que no considero plausible afirmar que, al encontrarse dirigido a múltiples incidentes de inejecución, únicamente deba tomarse en cuenta en aquellos asuntos en los que la ejecutoria de amparo no se encuentra cumplida.

Conviene destacar que he sido partidario de que la insuficiencia presupuestal de las autoridades responsables no constituye una herramienta para eludir el cumplimiento de las ejecutorias de amparo; sin embargo, al encontrarnos ante un ámbito de posible justificación, estimo que este Alto Tribunal debe matizar el escrutinio al que se sometan esas causas, por lo que, en el caso concreto, bien pudo ponderarse si la situación patrimonial de las autoridades responsables constituye un elemento fáctico que les ha impedido hacer frente de manera oportuna a las decisiones emitidas por los órganos de control constitucional.

Bajo esas premisas, considero que el cumplimiento extemporáneo de la ejecutoria de amparo sí encontraba una justificación de por medio, toda vez que en el oficio presentado el cinco de noviembre de dos mil trece el tesorero municipal, no sólo se limitó a poner de manifiesto la situación financiera del Ayuntamiento de Torreón, Coahuila; sino que adicionalmente contrastó sus argumentos con la intención de acatar inmediatamente una serie de ejecutorias de amparo en las que se concedió la protección constitucional en contra del impuesto sobre adquisición de inmuebles.

Al margen de lo anterior, considero que en la discusión del asunto no debió perderse de vista que en el oficio presentado el cinco de noviembre de dos mil trece, el entonces tesorero de Torreón, Coahuila, exhibió diversas documentales, las cuales pudieron ser tomadas en consideración por el Tribunal Pleno para justificar el cumplimiento extemporáneo de la ejecutoria de amparo.

En efecto, con el citado oficio se adjuntaron, entre otras documentales, tres comunicados dirigidos a la titular del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia, directora de Servicios Administrativos y al jefe del Departamento de Control Presupuestal, todos ellos de Torreón, Coahuila, mediante los cuales el tesorero municipal hizo de su conocimiento, que a partir del cuatro de octubre de dos mil trece –fecha de presentación de los oficios–, se llevaría a cabo un recorte presupuestal en diversos rubros, tales como: "ayuda escolar", apoyo a las organizaciones no gubernamentales, gasolina en vehículos oficiales y particulares, materiales y suministros, servicios generales, sueldos y salarios.

Considero que esa circunstancia, lejos de advertir un actuar contumaz por parte de las responsables, vislumbra su intención por hacer frente al cumplimiento de la ejecutoria de amparo, toda vez que las medidas presupuestales que implementó el tesorero municipal en diversas instituciones del Municipio, por una parte, guardan correlación con el propósito de reservar fondos a favor del Ayuntamiento, y con ello devolver los montos por concepto de impuesto sobre adquisición de inmuebles; además, justifica que el acatamiento de las ejecutorias de amparo en efecto trasciende en la esfera de las necesidades básicas del Municipio.

De igual manera, a propósito de la citada contribución, en las documentales de referencia se advierte un oficio ******, mediante el cual, el tesorero municipal solicitó al Congreso Estatal de Coahuila de Zaragoza, que se llevaran a cabo todas las medidas tendientes para la elaboración de un nuevo decreto que contenga el Código Financiero del Estado que reúna los requisitos legales para su existencia y validez y solucionar de esa manera la problemática existente en el Municipio, dados los múltiples juicios de amparo en los que se ha solicitado la devolución de dinero pagado por concepto de impuesto sobre adquisición de inmuebles, derechos catastrales e impuesto predial, lo cual, analizado en conjunto, estimo que descarta la posibilidad de considerar que las autoridades responsables obraron de manera adversa a los lineamientos impuestos en el fallo protector.

En otro orden de ideas, disiento de la consideración adoptada por la mayoría, en el sentido de que la autoridad responsable debió informar directamente ante el Juez de Distrito las circunstancias que pudieron dar lugar a justificar la falta de cumplimiento de las ejecutorias de amparo, o bien, su cumplimiento extemporáneo.

La discrepancia que guardo respecto de esas consideraciones, radica en que no sólo el órgano judicial de amparo está facultado para conceder a las autoridades responsables un plazo razonable para cumplir la ejecutoria de amparo, toda vez que basta traer a colación lo dispuesto en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone lo siguiente:

"Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimien-

to previsto por la ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento ..."

Por su parte, el artículo 198, tercer párrafo, de la Ley de Amparo vigente reitera la facultad de referencia atribuida a este Alto Tribunal, al tenor siguiente:

"Cuando estime que el retraso en el cumplimiento es justificado, dará un plazo razonable a la autoridad responsable para que cumpla, el que podrá ampliarse a solicitud fundada de la autoridad ..."

Lo anterior conduce a afirmar que no sólo el órgano judicial de amparo se encuentra facultado para conceder a la autoridad responsable una prórroga en el plazo con el propósito de que cumpla la ejecutoria de amparo, desvirtuándose, en ese sentido, la consideración de que el citado oficio suscrito por el tesorero del Municipio de Torreón, Coahuila, debió presentarse directamente ante el Juez de Distrito, pues como se advierte de las disposiciones transcritas, este Alto Tribunal también cuenta con la facultad de conceder un plazo razonable a la autoridad responsable cuando estime que el retraso en el cumplimiento es justificado.

Consecuentemente, me permito disentir de las consideraciones adoptadas por el Tribunal Pleno, en el sentido de que la simplicidad de los efectos de la concesión del amparo no encuentra relación de justificación con la situación financiera de las responsables, ni mucho menos con el cumplimiento extemporáneo de la ejecutoria de amparo.

Ello es así, debido a que en el oficio presentado el cinco de noviembre de dos mil trece, la autoridad responsable manifestó que tiene tal carácter en más de mil ciento sesenta y cinco juicios de amparo, vinculados con la inconstitucionalidad del impuesto sobre adquisición de inmuebles, y si bien soy partidario de considerar que se trata de un criterio cuantitativo que no puede servir como excusa para dispensar la falta de cumplimiento de las ejecutorias de amparo, lo cierto es que dentro del ámbito de justificación, esta circunstancia pudo ser analizada para descartar una posible conducta contumaz de las autoridades responsables.

Asimismo, disiento de la decisión adoptada por el Tribunal Pleno, en el sentido de exentar de la imposición de las sanciones que establece la fracción XVI del artículo 107 constitucional, al presidente municipal del Republicano Ayuntamiento de Torreón, Coahuila de Zaragoza, bajo la consideración de que dicho funcionario actuó de conformidad con el artículo 192 de la Ley de Amparo, al ordenar a las responsables, en su carácter de superior jerárquico, el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, según se desprende de los oficios ***** , de dos de abril de dos mil trece, y ***** , de seis de mayo de la citada anualidad.

Bajo esa óptica, si bien no comparto la decisión de sancionar a las autoridades responsables por incumplir extemporáneamente la ejecutoria de amparo, considero que, en todo caso, ello debió hacerse extensivo al citado presidente municipal, en virtud de que a pesar de que a través de diversos oficios acreditó que ordenó a las autoridades responsables dieran cumplimiento a la ejecutoria de amparo, lo cierto es que dentro de las múltiples atribuciones que la ley le confiere, se encuentra la de asegurar el buen funcionamiento de los distintos órganos que integran la administración pública municipal; dirigir, coordinar, organizar, supervisar y evaluar a la administración

pública municipal en la totalidad de sus órganos; así como supervisar la administración, uso y conservación del patrimonio del Municipio, según se advierte del artículo 104, incisos A), fracción IX, B), fracción I, y E), fracción V, del Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza.¹

En efecto, conforme a los criterios de la mayoría, no debería bastar con que el presidente municipal girara oficios a las autoridades responsables para que dieran cumplimiento, sino que debió llevar a cabo todos los medios que estaban a su alcance para considerar colmadas sus obligaciones en la etapa de ejecución. Sobre el particular, no pasa inadvertido que mediante oficio *****, de veintiocho de octubre de dos mil trece, el citado presidente municipal cesó en sus funciones al jefe de la Unidad Catastral del Municipio, toda vez que la sanción de referencia se efectuó aproximadamente seis meses después de que dictó el primer requerimiento en el juicio de amparo (diecinueve de abril de dos mil trece).

En mérito de los razonamientos expuestos y sin soslayar la premisa de que las ejecutorias de amparo deben cumplirse en su totalidad y de manera oportuna, considero que, en el caso concreto, sí existían elementos suficientes para justificar el cumplimiento extemporáneo de la ejecutoria de amparo de la que deriva este incidente de inejecución, por lo que respetuosamente no comparto la determinación adoptada por el Tribunal Pleno, en el sentido de aplicar a las autoridades responsables las sanciones previstas en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por otra parte, tampoco puedo aceptar el criterio desigual con el que se justificó, por la mayoría, la actuación del presidente municipal como superior jerárquico.

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

¹ "Artículo 104. El presidente municipal, será el órgano ejecutivo de las determinaciones del Ayuntamiento y tendrá las siguientes competencias, facultades y obligaciones:

"A) Gobierno y régimen interior:

"...

"IX. Armonizar el funcionamiento de los distintos órganos de gobierno municipal.

"...

"B) Administración pública municipal:

"I. Dirigir, coordinar, organizar, supervisar y evaluar a la administración pública municipal en la totalidad de sus órganos tanto centralizados como desconcentrados, descentralizados y entidades paramunicipales.

"E) Hacienda pública municipal:

"...

"V. Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación del patrimonio municipal."

RENTA. EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN XVII, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL OCASIONAR UN TRATO DIFERENCIADO ENTRE CONTRIBUYENTES EN FUNCIÓN DEL TIPO DE BIEN ENAJENADO QUE DÉ LUGAR A UNA PÉRDIDA O DEL TIPO DE INGRESOS OBTENIDOS, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE DEL 1o. DE ENERO DE 2008 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013).

RENTA. EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN XVII, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL PREVER LA DEDUCCIÓN LIMITADA DE LAS PÉRDIDAS POR LA ENAJENACIÓN DE ACCIONES, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE DEL 1o. DE ENERO DE 2008 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013).

RENTA. EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN XVII, INCISO B), DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL ESTABLECER LOS TÉRMINOS EN QUE LOS CONTRIBUYENTES PODRÁN DEDUCIR LAS PÉRDIDAS POR LA ENAJENACIÓN DE ACCIONES, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA RESPECTO DEL TRATO QUE EL DIVERSO ARTÍCULO 24 DE ESA LEY DISPONE PARA QUIENES DETERMINEN UNA GANANCIA POR EL MISMO CONCEPTO, PUES ÉSTOS Y AQUÉLLOS SE UBICAN EN SITUACIONES JURÍDICAS DISTINTAS (LEGISLACIÓN VIGENTE DEL 1o. DE ENERO DE 2008 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013).

RENTA. EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN XVII, INCISO B), DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL ESTABLECER QUE PARA LA DEDUCCIÓN DE LAS PÉRDIDAS POR LA ENAJENACIÓN DE ACCIONES SE CONSIDERARÁ COMO INGRESO OBTENIDO EL QUE RESULTE MAYOR ENTRE EL PRECIO PACTADO Y EL DE VENTA CONFORME A LA METODOLOGÍA DE "PRECIOS DE TRANSFERENCIA", NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE DEL 1o. DE ENERO DE 2008 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013).

AMPARO EN REVISIÓN 658/2010. 8 DE ABRIL DE 2013. PONENTE: SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ. SECRETARIOS: FANUEL MARTÍNEZ LÓPEZ, EVERARDO MAYA ARIAS, JORGE LUIS REVILLA DE LA TORRE Y JOSÉ ÁLVARO VARGAS ORNELAS.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del **ocho de abril de dos mil trece**.

VISTOS; Y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—Por escrito presentado el veintitrés de abril de dos mil nueve, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, *****(1)*****, por conducto de su representante legal, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra los actos y autoridades que a continuación se señalan:

Autoridades responsables:

A. Congreso de la Unión, integrado por Cámara de Diputados y de Senadores.

B. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

C. Secretario de Gobernación.

D. Director del Diario Oficial de la Federación.

E. Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Actos reclamados:

La aprobación, expedición, promulgación, orden de expedición, publicación, refrendo y ejecución del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y se establece el subsidio para el empleo.", publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de octubre de dos mil siete, en vigor a partir del primero de enero de dos mil ocho, específicamente por la reforma al artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta; la recaudación de las cantidades que enteró la quejosa con motivo de la norma que se tilda de inconstitucional; así como los efectos y consecuencias que se deriven de los actos reclamados.

SEGUNDO.—La parte quejosa consideró que dicho decreto violaba en su perjuicio la garantía individual contenida en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, narró los antecedentes del caso e hizo valer los conceptos de violación que estimó pertinentes.

TERCERO.—Correspondió conocer de la demanda de amparo a la Juez Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, quien por proveído de fecha veintisiete de abril de dos mil nueve admitió a trámite la demanda de amparo registrando el asunto con el número *****; de igual forma, solicitó a las autoridades responsables que rindieran sus respectivos informes justificados y, por último, fijó fecha y hora para la celebración de la audiencia de ley.

Tramitado el juicio de amparo, la Juez de Distrito celebró la audiencia constitucional el veintiuno de abril de dos mil diez, y en cumplimiento a lo ordenado en el oficio STCCNO/991/2010, de veintidós de febrero del mismo año, dictado por la secretaria ejecutiva de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, la Juez del conocimiento ordenó remitir el expediente al Juzgado Quinto de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en el Distrito Federal para que dictara la sentencia correspondiente.

El Juez Quinto de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región con residencia en el Distrito Federal, el treinta de abril de dos mil diez, dictó sentencia en el sentido de sobreseer, por un lado, en relación con los actos atribuidos al secretario de Hacienda y Crédito Público, consistentes en la recaudación o cobro del impuesto sobre la renta, en razón de que negó su existencia sin que la quejosa aportara prueba en contrario y, por el otro, respecto del acto atribuido al presidente de la República, consistente en la orden de expedición de la norma impugnada, negativa que se corroboró con el contenido del artículo 89, fracción I, constitucional, que prevé que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos tiene la obligación de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión; y otorgar el amparo y protección de la Justicia de la Unión, en relación con el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al considerar que viola el principio de proporcionalidad tributaria.

CUARTO.—En contra de dicha resolución, mediante oficio ***** , de dieciocho de mayo de dos mil diez, la delegada del presidente de la República, designada con tal carácter en términos del artículo 19 de la Ley de Amparo, promovió recurso de revisión. Por auto de fecha veintisiete de mayo de dos mil diez, la Juez Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, tuvo por recibido el recurso y ordenó remitirlo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que resolviera el problema de constitucionalidad subsistente en relación con el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

QUINTO.—Por auto de fecha cuatro de agosto de dos mil diez, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que este Alto Tribunal se avocara al conocimiento del asunto, quedando registrado con el número 658/2010.

En el mismo auto, se ordenó dar vista al agente del Ministerio Público de la Federación, adscrito a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien se abstuvo de formular pedimento.

SEXTO.—En atención a que en términos del punto primero del Acuerdo General 11/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada de diecisiete de mayo de dos mil diez, dicho órgano colegiado determinó crear la comisión 41 de secretarios de Estudio y Cuenta, para el análisis de los asuntos en que subsiste el problema de constitucionalidad del artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de octubre de dos mil siete (vigente a partir del primero de enero de dos mil ocho), y designó al Ministro Sergio A. Valls Hernández como encargado de supervisar y aprobar los proyectos respectivos; y de conformidad, con lo dispuesto en el punto segundo del citado acuerdo general, acorde con su interpretación aprobada en sesión privada del veintitrés de agosto de dos mil diez, respecto de los asuntos cuya supervisión y elaboración de proyecto tiene a su cargo un Ministro como encargado de la comisión respectiva, el asunto se turnó al Ministro Sergio A. Valls Hernández.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo; 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y, conforme a lo previsto en el punto tercero, fracción III, del Acuerdo General Número 5/2001, del veintiuno de junio de dos mil uno,¹ y los puntos primero y segundo del Acuerdo

¹ En el cual se refleja lo dispuesto en el punto único del Acuerdo General Número 3/2008, de diez de marzo de dos mil ocho, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se reforma la fracción I y se adiciona una fracción II al punto tercero del Acuerdo General 5/2001, de veintiuno de junio de dos mil uno, relativo a la determinación de los asuntos que conservará

General Número 7/2010, del diecisiete de mayo de dos mil diez, ambos emitidos por este Tribunal Pleno, toda vez que se interpone en contra de la sentencia dictada por un Juez de Distrito en un juicio de amparo indirecto en el que se reclamó la inconstitucionalidad del artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de octubre de dos mil siete y vigente a partir del primero de enero de dos mil ocho, y en el caso resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno, en términos de lo acordado por esta misma instancia jurisdiccional en sesión privada del ocho de agosto de dos mil once, en virtud de que su resolución reviste trascendencia e interés excepcionales, pues debe fijarse el criterio que sobre la problemática de fondo ha de prevalecer.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** La sentencia recurrida, fue notificada por medio de oficio a la autoridad responsable el martes once de mayo de dos mil diez, de acuerdo con la constancia que obra a foja 1893 del cuaderno de amparo; por tanto, si el término de diez días que para la interposición del recurso establece el artículo 86 de la Ley de Amparo, corrió del miércoles doce al martes veinticinco de mayo del año citado, descontándose los días quince, dieciséis, veintidós y veintitrés de mayo, por haber sido inhábiles, de conformidad con los artículos 23 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y si el recurso fue presentado el día martes veinticinco de mayo del mismo año, es indudable que fue interpuesto oportunamente.

TERCERO.—**Aspectos relevantes para la resolución del presente asunto.**

I. La quejosa hizo valer en su demanda de garantías los siguientes **conceptos de violación:**

1. El artículo 32, fracción XVII, primer y segundo párrafos, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del ejercicio fiscal 2008, viola el principio de **proporcionalidad tributaria**, por un lado, al prohibir la deducción de las pérdidas fiscales por venta de acciones y de otros títulos de valor, cuyo rendimiento no sea de intereses, en los términos del artículo 9o. de ese ordenamiento, así como las pérdidas financieras que provengan de operaciones

para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito.

financieras derivadas de capital, acciones o índices accionarios y, por el otro, al establecer un régimen cedular para la deducción de las mismas.

Se reconoce excepcionalmente la deducibilidad de las pérdidas fiscales, pero únicamente contra el monto de las ganancias que, en su caso, se obtengan en el ejercicio o en los diez siguientes en la enajenación de acciones y otro títulos, cuyo rendimiento no sea de intereses en los términos del artículo 9o., antes referido, o en operaciones financieras derivadas de capital como acciones o índices accionarios; es decir, se establece un régimen cedular de deducción, por lo que dicho artículo pretende que se contribuya al gasto público atendiendo a una capacidad contributiva irreal.

A diferencia del régimen aplicable para las personas físicas (régimen cedular), las personas morales deben determinar su resultado fiscal (base gravable) acumulando la totalidad de sus ingresos sin importar la fuente de la que preceden, así como la totalidad de deducciones, es decir, conforme a un sistema global, por lo que no es válido que se instaure un régimen cedular para aplicar las pérdidas fiscales por enajenación de acciones.

2. El artículo 32, fracción XVII, inciso b), de la Ley del Impuesto sobre la Renta contraviene la garantía de **proporcionalidad tributaria** por incorporar un elemento ajeno a la capacidad contributiva de las empresas, como lo es que el precio de venta de las acciones (que no se coloquen entre el gran público inversionista) se determine conforme a la metodología para determinar "precios de transferencia", lo que lleva a contribuir sobre un ingreso ficticio, siendo que dicho requisito no obedece a criterios de razonabilidad, limitando indiscriminadamente la auténtica capacidad contributiva de las empresas.

3. El artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta viola la garantía de **equidad tributaria**, al atribuir distintas consecuencias jurídicas a sujetos que frente a la norma tributaria se encuentran en un plano de igualdad; ello pues, por regla general, los contribuyentes pueden deducir sus gastos o costos contra cualquier ingreso obtenido; en cambio, ciertos contribuyentes (como el caso de la empresa quejosa), cuyo costo para generar ingresos está representado por pérdidas fiscales por enajenación de acciones o de otros títulos de valor, cuyo rendimiento no sea interés en los términos del artículo 9o. del mismo ordenamiento, así como las pérdidas financieras que provengan de operaciones financieras derivadas de capital, como las acciones o índices accionarios, sólo pueden deducir dichas pérdidas de ganancias fiscales obtenidas por el mismo concepto, esto es, mediante un régimen de deducción cedular.

4. El artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece un procedimiento diverso al contenido en el artículo 24 de ese mismo ordenamiento, para calcular la pérdida sufrida por la enajenación de acciones, situación que impide a los sujetos pasivos del impuesto tributar de conformidad con su verdadera capacidad contributiva, lo que vulnera los principios de **proporcionalidad y equidad tributaria**.

El supuesto normativo establecido en el artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el cual se detona a partir de enajenar acciones, es modificado y distorsionado por el artículo 32, fracción XVII, del mismo ordenamiento, obligando a un recálculo que conlleva a determinar una pérdida que no es acorde a una auténtica capacidad contributiva, ya que mediante la aplicación del procedimiento establecido en esa fracción, se obtiene un resultado distinto al determinado por el artículo 24, siendo que éste fue el procedimiento que detonó la existencia de una ganancia o una pérdida fiscal por venta de acciones.

II. El Juez de Distrito resolvió, por una parte, sobreseer en el juicio y, por otra, conceder el amparo a la quejosa, con base en las siguientes consideraciones:

1. Sobreseyó en relación con los actos atribuidos al secretario de Hacienda y Crédito Público, consistentes en la recaudación o cobro del impuesto sobre la renta, en razón de que este último negó su existencia sin que la quejosa aportara prueba en contrario; señaló que a pesar de que obra en autos la impresión de la declaración anual de la quejosa correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil ocho, así como su acuse de recibo y del recibo bancario de pago de contribuciones, productos y aprovechamientos federales; sin embargo, dichas documentales no acreditan que la autoridad hubiera recaudado cantidad alguna, sino únicamente que la quejosa cumplió su obligación tributaria y que realizó el pago correspondiente por concepto de impuesto sobre la renta.

Asimismo, sobreseyó respecto al acto atribuido al presidente de la República, consistente en la orden de expedición de la norma impugnada, negativa que se corroboró con el texto de la propia norma y con el contenido del artículo 89, fracción I, constitucional, que prevé que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos tiene la obligación de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

2. Señaló que resulta suficiente para tener como ciertos los actos atribuidos a las Cámaras de Diputados y de Senadores, ambas del Congreso de

la Unión, al presidente de la República, al secretario de Gobernación y, al director general adjunto del Diario Oficial de la Federación, la aceptación en el ámbito de su competencia, de la discusión, aprobación, expedición, promulgación, refrendo y publicación del artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, ya que, por tratarse de actos de naturaleza legislativa, su existencia no está sujeta a prueba.

3. Declaró infundada la causa de improcedencia aducida por el presidente de la República, en términos del artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo; lo anterior, al considerar que la quejosa sí demostró que la norma reclamada le genera un perjuicio en su esfera jurídica con motivo del primer acto de aplicación, el cual consistió en la declaración anual del impuesto sobre la renta correspondiente al ejercicio de dos mil ocho, ya que a partir de la prueba pericial en materia de contabilidad, se comprobó que cuenta con pérdidas fiscales derivadas de la enajenación de acciones que no pudo deducir en el ejercicio correspondiente.

4. Determinó que no fue posible analizar las causas de improcedencia aducidas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, ya que dicha autoridad sólo se limitó a afirmar que se actualizan las hipótesis de improcedencia previstas en el artículo 73, fracciones V y VI, de la Ley de Amparo, pero no explicó las razones que le condujeron a sostener tal afirmación.

Al no haber otras causas de improcedencia, sin advertirlas de oficio, el Juez procedió al estudio de los conceptos de violación.

5. Señaló que para resolver el planteamiento contenido en los conceptos de violación, resulta necesario tener en cuenta la jurisprudencia 1a./J. 87/2004, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "RENTA. DEDUCCIÓN DE PÉRDIDAS POR ENAJENACIÓN DE ACCIONES. EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN XVII, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2002, VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."

A partir de las consideraciones que dieron sustento a la jurisprudencia de referencia, el Juez de Distrito precisó que la Primera Sala de este Alto Tribunal expuso lo siguiente:

- Para analizar si el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del uno de enero del dos mil dos, salvaguarda la garantía de proporcionalidad tributaria, es necesario tomar en cuenta que el artículo 17 de dicha ley prevé que las personas morales acumularán la totali-

dad de los ingresos en efectivo, en bienes, en servicio, en crédito o de cualquier otro tipo que obtengan en el ejercicio; sin embargo, no se debe desconocer que, a fin de atender a dicha garantía, los ingresos acumulables deben ser atemperados por las deducciones autorizadas por el propio ordenamiento, a fin de que el tributo efectivamente atienda a la capacidad contributiva del gobernado.

- Para tales efectos el artículo 10 de la Ley del Impuesto sobre la Renta reconoce la necesidad de que el gravamen atienda no al ingreso bruto, sino a una utilidad o ganancia, es decir, a un ingreso neto, obtenido mediante la disminución de las deducciones autorizadas.

- Consecuentemente, la disminución de ciertos conceptos deducibles, aplicada a los ingresos percibidos por el causante, permite la determinación de una utilidad, es decir, de un ingreso neto, conforme al que se permite determinar la capacidad que tiene el contribuyente para resentir las cargas tributarias, en la medida en que se atiende a una utilidad real y no a una que no corresponda a la capacidad contributiva, como lo es la determinada, sin considerar los gastos y costos deducibles.

- Con base en lo anterior, el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no permite la determinación del gravamen atendiendo a la capacidad contributiva real del causante, pues únicamente permite la deducción de las pérdidas que llegara a sufrir derivadas de la adquisición y enajenación de bienes en la medida de las ganancias que obtuviera por el mismo concepto en el ejercicio y en los cinco siguientes.

- Entre los conceptos deducibles que deben atemperar los ingresos acumulados por el contribuyente, a fin de determinar una utilidad real ajustada a su capacidad contributiva, se deben prever las pérdidas derivadas de la adquisición y enajenación de acciones, toda vez que constituyen un concepto que efectivamente impacta de manera negativa el patrimonio del particular y, que por ende, no debe ser considerado para efectos de la determinación del gravamen a su cargo.

- Ahora, si bien es cierto que no cualquier concepto que impacte negativamente el haber del causante deber ser deducible necesariamente, también lo es que, en el caso de las pérdidas derivadas de la adquisición y enajenación de acciones, su deducción es demandada por la lógica y la mecánica del tributo, toda vez que se incurre en ellas por la realización de actividades que producen ingresos o ganancias o, cuando menos, tendentes a hacerlo; y es que, para generar ingresos, el particular debe asumir el riesgo y, eventualmente, la realidad de una pérdida representada por el costo de llevar a cabo nego-

cios o inversiones que, de materializarse, reduce la capacidad contributiva del causante.

- La legislación fiscal debe aspirar a que las decisiones de negocios no se tomen por motivos fiscales, sino por causas relacionadas con la operación de que se trate. En tal virtud, si dicha legislación ha de permanecer "neutral" a las decisiones de riesgo e inversión, debe permitir la deducción de las pérdidas sufridas en transacciones que se orienten a la generación de ingresos, pues de otra forma tendría el indeseable efecto de que las inversiones sobre las que pese un riesgo elevado no se lleven a cabo, o bien, que requieran de una tasa de retorno lo suficientemente alta para que, de ser exitosas, compensaran la pérdida no mitigada que provocarían de no tener éxito.

- No se debe pasar por alto que, conforme a lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el contribuyente se encuentra obligado a acumular la totalidad de los ingresos en efectivo, en bienes, en servicio, en crédito o de cualquier otro tipo, que obtengan en el ejercicio. Por ende, la garantía de proporcionalidad tributaria demanda que, si para efectos de la acumulación no se distinguen, por un lado, los ingresos provenientes de conductas activas (como lo son las empresariales en las que el contribuyente efectivamente participa materialmente), y conductas pasivas (como lo sería una inversión en un negocio en el que el contribuyente no participa materialmente); entonces, no existe razón objetiva para que las deducciones relacionadas con unas y otras, se deban de distinguir como lo hace el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil dos, al limitar la deducción de las pérdidas provenientes de la adquisición y enajenación de acciones a aquellos casos en los que se cuente con una ganancia por ese mismo concepto.

Dicho lo anterior, el Juez de Distrito resolutor precisó que el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, fue modificado mediante decreto publicado el uno de octubre de dos mil siete, y refirió el contenido de la exposición de motivos respectiva, a partir de lo cual, destacó que la reforma al precepto reclamado obedeció a que la Suprema Corte Justicia de la Nación lo declaró inconstitucional, por violar el principio de legalidad tributaria; sin embargo –consideró el Juez–, no se reparó el vicio de desproporcionalidad derivado del hecho de no tomar en cuenta que las pérdidas derivadas de la adquisición y enajenación de acciones constituyen un concepto que impacta negativamente el patrimonio del particular. Indicó que esa afirmación se corrobora, si se toma en cuenta que en la propia exposición de motivos los legisladores establecieron que, por tratarse de una deducción extraordinaria, se debía mantener el régimen cédular hasta entonces previsto

para las pérdidas por enajenación de acciones, esto es, que la deducción únicamente se podrá efectuar contra las utilidades, régimen que condujo a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a considerar que el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta viola la garantía de proporcionalidad tributaria.

Precisó que, la razón que condujo a dicha Sala del Alto Tribunal del País a considerar que el multicitado artículo viola la garantía de proporcionalidad tributaria es, precisamente, porque sólo permite deducir las pérdidas derivadas de la adquisición y enajenación de acciones contra las ganancias o utilidad generada por el mismo concepto, régimen que el legislador consideró que debe permanecer en razón de que se trata de una deducción extraordinaria.

Por tanto, concluyó el Juez Federal que las consideraciones que sirvieron de base a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para declarar inconstitucional el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente a partir del uno de enero del dos mil dos, son aplicables al texto vigente de dicho precepto legal, reformado el uno de octubre del dos mil siete, porque persiste el vicio de que adolecía aquella norma, esto es, únicamente autoriza deducir las pérdidas derivadas de la enajenación de acciones contra la ganancia o utilidad generada por el mismo concepto.

No pasó inadvertido que, lo señalado en la exposición de motivos que dio origen a la citada reforma, en la cual el legislador precisó que para darle mayor oportunidad a los contribuyentes de recuperación de dichas pérdidas, se extendería el periodo de su aplicación a diez años, en vez de los cinco que se preveían, ya que esa circunstancia no modifica el hecho de que únicamente podrán deducirse las pérdidas correspondientes contra las ganancias o utilidades que se hayan obtenido por la enajenación de acciones.

Igualmente, tampoco pasó inadvertido el criterio que sostuvo la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 12389/2005 (sic), en que concluyó que tratándose de personas morales cuya actividad preponderante no sea la adquisición y enajenación de acciones, conforme al principio de estricta indispensabilidad de las deducciones, no deben deducir aquellos gastos o inversiones que no tengan relación económica con esa actividad pues, de hacerlo, no contribuirían a los gastos públicos con base a su real capacidad económica, perjudicando a la hacienda pública. Al respecto, señaló que la conclusión de la Sala en torno a la desproporcionalidad expuesta en dicha sentencia, sólo se actualiza tratándose de sujetos cuya actividad preponderante sea la adquisición y enajenación de acciones; y en esa categoría –precisamente– se ubica la quejosa, cuyo

objeto social, confirmado por los peritajes rendidos en autos y por las documentales públicas exhibidas, es adquirir y enajenar acciones, entre otros actos. Por tanto, en el caso imperan las condiciones que hacen aplicable la tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2004.

De acuerdo con lo anterior, concluyó el Juez Federal que, como la quejosa demostró que el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, viola el principio de proporcionalidad tributaria, lo procedente es concederle el amparo solicitado, para el efecto de que se le permita deducir la totalidad de las pérdidas generadas por operaciones de enajenación de acciones durante su vigencia y que, de haberse generado alguna diferencia a su favor con motivo de tal deducción, la autoridad deberá efectuar la devolución respectiva.

III. La delegada de la autoridad recurrente, presidente de la República, expresó en su recurso de revisión los agravios siguientes:

1. El Juez de Distrito omitió realizar un nuevo análisis al precepto reclamado por la quejosa, y sólo se limitó a retomar las consideraciones emitidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, pero vigente en dos mil dos, sin tomar en cuenta que dicho análisis no resulta aplicable en el caso. En ese sentido, dicho juzgador no consideró las nuevas circunstancias que llevaron al legislador a reformar el dispositivo combatido, por lo que resulta incorrecto que se limitara a retomar las consideraciones de referencia que sólo resultan aplicables para el precepto vigente en dos mil dos.

Además, la resolución recurrida causa agravios a la autoridad recurrente, porque no analizó las razones en que se apoyó la reforma del precepto reclamado contenidas en la exposición de motivos respectiva, sino que se limita a retomar lo dicho por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria que dio lugar a la jurisprudencia 1a./J. 87/2004, y determina incorrectamente que en la reforma al dispositivo no se reparó el vicio de desproporcionalidad.

2. El Juez a quo sostiene que el legislador debe permanecer neutral en las decisiones de riesgo e inversión, considerando que debe permitirse la deducción de las pérdidas dirigidas a la generación de ingresos, lo cual es incorrecto.

A) Al respecto, debe señalarse que la legislación fiscal debe aspirar a que las decisiones de negocios, no se tomen por motivos fiscales; sin embargo,

el principio de neutralidad, no puede aplicarse en el caso, ya que los contribuyentes en la mayoría de los casos construyen sus pérdidas por enajenación de acciones en detrimento del erario público.

En ese sentido, el juzgador no analizó correctamente los fines extrafiscales de la norma impugnada, contenidos en la exposición de motivos que dio lugar a la reforma, ya que de haberlo hecho se habría percatado que dichos fines son para evitar transacciones especulativas que erosionen la base del impuesto sobre la renta.

B) En el caso concreto, podría presuponerse la existencia de una práctica elusiva con fines especulativos por parte de la quejosa, derivado ello del análisis de los dictámenes emitidos por los peritos que intervinieron en el juicio.

Los contribuyentes implementan estrategias fiscales, con el único objetivo de erosionar la base gravable del impuesto, razones que motivaron al legislador el establecimiento de medidas que obstaculicen o impidan su práctica, ya que existen situaciones que evidentemente son motivo de planeación empresarial en perjuicio del fisco federal; sin embargo, ello no fue analizado por el Juez en la sentencia que se recurre, como a continuación se evidencia:

a) La venta de acciones se realizó entre empresas que forman parte de un mismo grupo: en efecto, la enajenación de acciones la efectuó *****⁽¹⁾*****, respecto de las acciones emitidas por *****⁽²⁾*****, ambas empresas son subsidiarias de *****⁽³⁾*****, prácticamente al ***** %; el adquirente de dichas acciones fue *****⁽³⁾*****, quien adquirió una participación del ***** % del capital de *****⁽²⁾*****.

b) El tiempo de tenencia accionaria fue menor a dos años: la adquisición de las acciones por parte de *****⁽¹⁾*****, fue en 2004 y 2007; en tanto que la venta de dichas acciones se verificó el treinta de diciembre de dos mil ocho.

c) Las acciones enajenadas se vendieron a un valor muy por debajo de su costo de adquisición: el costo fiscal fue de \$ *****; el precio de venta fue de \$ *****; por lo que la pérdida fiscal fue de \$ *****.

d) Si conforme al artículo 32, fracción XVII, inciso b), de la Ley del Impuesto sobre la Renta, tratándose de partes sociales y de acciones distintas de las señaladas en el inciso a) de dicha fracción, la pérdida se determinará efectuando los ajustes a que se refiere el artículo 24 de dicha ley, y considerando como ingreso obtenido el que resulte mayor entre el pactado en la

operación de que se trate y el precio de venta de las acciones determinado conforme a la metodología establecida en los artículos 215 y 216 de esa ley; entonces, la quejosa está obligada a demostrar que cumplió con dicho procedimiento, pues sólo de esta forma se acredita que realmente determinó una pérdida por enajenación de acciones.

De lo anterior deriva, por una parte, que la venta de las acciones fue entre empresas subsidiarias con un periodo muy corto de tenencia accionaria y a un valor muy por debajo del costo de adquisición; por otra parte, ni de la documentación ni de la información que le fue proporcionada al perito de la autoridad responsable, se desprende que el precio utilizado para calcular la pérdida en la enajenación de acciones hubiese correspondido al mayor entre el precio pactado y el determinado conforme al valor de mercado, en los términos del artículo 32, fracción XVII, inciso b), de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Todo lo anterior, evidencia que la quejosa no tenía un ánimo real de invertir, sino simplemente de realizar una transacción especulativa con el objeto de obtener una pérdida y así erosionar la base del impuesto sobre la renta, lo cual no fue advertido por el Juez a quo y, consecuentemente, omitió considerar las circunstancias especiales que rodean el tratamiento fiscal particular o el fin extrafiscal inmerso en la norma e ilegalmente concedió el amparo.

3. Causa agravio a la autoridad recurrente, que el Juez a quo considera que conforme a lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el contribuyente se encuentra obligado a acumular la totalidad de sus ingresos en efectivo, en bienes, en servicios, en crédito o de cualquier otro tipo, que obtengan en el ejercicio.

Al respecto, debe señalarse que el juzgador parte de una premisa equivocada, al afirmar que el impuesto sobre la renta recae sobre una manifestación general de riqueza, ya que no advierte que dicha consideración se desvirtúa con la estructura misma de la ley, pues en ella se establecen expresamente los ingresos gravables y las deducciones autorizadas para la determinación del tributo, pero también se establecen: a) Los ingresos que se consideran no acumulables; b) Los conceptos no considerados como ingresos; y, c) Las partidas no deducibles para efectos del tributo.

De ahí la indebida consideración del Juez a quo, pues el impuesto sobre la renta no grava exclusivamente la manifestación general de riqueza, ya que la ley determina los ingresos acumulables y las partidas no deducibles.

Las consideraciones del Juez carecen de sustento legal, ya que no todos los ingresos se acumulan para determinar el impuesto, ni todas las erogaciones son susceptibles de deducción, esto con el objeto de desalentar el abuso de los contribuyentes de figuras especulativas en detrimento de la base gravable, como es el caso de las transacciones por enajenación de acciones que generalmente son realizadas por los contribuyentes con el objetivo de erosionar la base del impuesto sobre la renta.

En efecto, partiendo de la estructura que actualmente rige para efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, existen erogaciones que no son deducibles ilimitadamente para efectos del impuesto, mismas que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado constitucionales.

Además, el Juez a quo, pasa por alto que en el caso, a raíz de una iniciativa del Ejecutivo Federal, el legislador prepondera un propósito antielusivo para un control eficaz de las operaciones que generalmente se llevan a cabo para erosionar la base del impuesto, lo que se representa en prácticas especulativas que no privilegian las inversiones a largo plazo y con un afán de crear fuentes de empleo y generación de inversión productiva.

Por esta situación, el legislador estableció en el precepto reclamado partidas no deducibles para efectos del impuesto sobre la renta, evitando que los contribuyentes se eludan de su obligación, formulando operaciones derivadas de estrategias fiscales; de este modo, contrario a lo resuelto por el Juez a quo, el precepto reclamado establece una medida de control eficaz con el afán de evitar la erosión de la base del impuesto, inhibiendo estrategias fiscales en perjuicio del fisco federal.

El fin extrafiscal inmerso tiene sustento en los criterios que ha construido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de que los tributos pueden perseguir de manera accesoria o secundaria fines extrafiscales utilizados como herramientas de política fiscal, ya sea para orientar, encausar, alentar o desalentar ciertas actividades o usos sociales, siempre y cuando no violenten los principios constitucionales en materia tributaria.

Es de señalarse, que en cuanto el artículo 32 de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece cuáles son los conceptos no deducibles para efectos del impuesto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pronunció al respecto señalando que las limitantes que ese artículo establece obedecen a un fin extrafiscal con medidas de control, pues dicho límite tiene como finalidad desalentar la práctica elusiva que reduce la recaudación tributaria.

En el caso específico de la deducción de pérdidas por enajenación de acciones, es de mencionarse que la limitación, al igual que el tema de capitalización delgada, tiene un fin extrafiscal, que es evitar que los contribuyentes apliquen pérdidas que deriven de operaciones especulativas que erosionen la base del impuesto, situación que se encuentra plenamente apegada a los principios fundamentales que consagra la Constitución Federal.

4. El Juez a quo señala que el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta viola la garantía de proporcionalidad, en cuanto prohíbe o limita la deducción de las pérdidas por enajenación de acciones a la obtención de ganancias por el mismo concepto, porque con ello se desconocen los efectos negativos de dicha pérdida. Sin embargo, lo anterior es erróneo, ya que en realidad únicamente se difiere la aplicación de la pérdida.

En efecto, la norma reconoce los efectos negativos de la pérdida al permitir la deducción, a través del sistema cédular –sistema declarado constitucional por la Suprema Corte– y, en todo caso, la aplicación de la deducción se difiere en el tiempo, hasta que se generen ganancias por enajenación de acciones, que son con las que se encuentran vinculadas las pérdidas respectivas.

Al respecto, debe señalarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación corroboró que al ser el impuesto sobre la renta un gravamen que recae sobre los impactos positivos del patrimonio de los contribuyentes, el legislador está facultado para incorporar un sistema para la deducción de las pérdidas fiscales por enajenación de acciones u otros títulos valor sin violar la garantía de proporcionalidad tributaria.

Ahora, contrario al ilegal criterio del a quo, no hace desproporcional el impuesto sobre la renta, el hecho de que se limite la deducción de las pérdidas por enajenación de acciones, prevista en el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a la obtención de ganancias por el mismo concepto, ya que únicamente se está difiriendo el reconocimiento de ese impacto negativo, al momento en que la quejosa obtenga ganancia por enajenación de acciones, ya que es ésta la circunstancia idónea de reconocimiento de la capacidad contributiva, pues se aplicará un efecto negativo contra uno positivo, quedando como resultado sólo la real manifestación de riqueza.

Es importante señalar que el legislador está facultado para imponer contribuciones, bajo la única restricción de que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, quedando libre de reconocer o no los gastos erogados por los sujetos pasivos para obte-

ner el ingreso (objeto), por lo que de ninguna forma es inconstitucional el hecho de que la quejosa se encuentre impedida para sumar la pérdida por enajenación de acciones a los demás gastos, y que la ganancia por dicho concepto sí se acumule a los demás ingresos.

Así, el hecho de que el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta prevea que se sumen las ganancias obtenidas por enajenación de acciones a los demás ingresos obtenidos por los contribuyentes, y las pérdidas no se sumen a los demás gastos, no es inconstitucional, porque existen deducciones que aun cuando cumplan con los requisitos que marca la ley, están expresamente prohibidas, deducciones que el legislador consideró que van en contra de la esencia misma de la ley o que en la mayoría de los casos se hacía un uso indebido y exagerado para disminuir el pago del impuesto; de ahí que el particular únicamente podrá deducir de sus ingresos, aquellas partidas que expresamente estén permitidas por la ley y cumplan con todos los requisitos que la misma exige.

Al respecto, son aplicables los criterios establecidos por ambas Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto reconocen la constitucionalidad de la limitante establecida mediante el sistema de capitalización delgada, toda vez que el mismo permite el reconocimiento de la situación del contribuyente gravando el ingreso conforme a su verdadera capacidad contributiva.

También, es importante destacar que el sistema de costo de lo vendido implica que, al determinar la utilidad de las personas morales, se podrán considerar los costos que se incurren para la generación de los ingresos gravados, hasta que se haya obtenido el mismo; que la deducción será aplicada hasta el momento en que se enajene la mercancía y, en consecuencia, se genere el ingreso; y que el costo de lo vendido difiere el momento en que debe reconocerse el costo, que será cuando se realice la enajenación y, por consiguiente, se obtenga el ingreso.

En virtud de lo anterior, resulta aplicable, por analogía, el criterio sustentado en materia de costo de lo vendido, pues, evidentemente, en ambos casos (también en enajenación de acciones), se reconoce el impacto negativo (costo/pérdida) en la utilidad de los contribuyentes, hasta el momento en que se reciba el ingreso que haya generado esos conceptos negativos.

En el impuesto sobre la renta de las personas morales, la capacidad contributiva se determina atendiendo a los conceptos que generan ingresos, así como a los costos en que se incurre para su generación (en el caso a estu-

dio pérdida por enajenación de acciones), conceptos que deben considerarse en el momento de la generación del ingreso, es decir, para que un tributo revele la verdadera capacidad contributiva de los causantes, en primer lugar, debe atenderse al ingreso percibido y de ahí aplicarse los gastos/costos generados para la percepción de dicho ingreso, método que respeta el principio de proporcionalidad tributaria previsto en la fracción IV del artículo 31 constitucional.

Por lo anterior, se respeta plenamente la capacidad contributiva de la quejosa, ya que se van a reconocer los conceptos negativos, hasta en tanto haya generación de ingresos, lo que efectivamente permitirá visualizar en cada caso en concreto, la capacidad de contribuir al gasto público, atendiendo a la verdadera y real capacidad de los contribuyentes.

5. Contrario a lo señalado por el juzgador, el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no le causa perjuicio a la parte quejosa por no haber podido deducir el monto total de las pérdidas por enajenación de acciones, ya que su verdadero perjuicio sería no poderlas deducir en los diez ejercicios siguientes.

El a quo pasó por alto que el precepto impugnado no le causa perjuicio jurídico a la quejosa, ya que si bien no pudo válidamente deducir el monto total de las pérdidas por enajenación de acciones por no haber obtenido ganancias por el mismo concepto en el ejercicio, no hay razón para afirmar que dicha determinación le causa agravio en su esfera jurídica, ya que su verdadero perjuicio jurídico, por las características del impuesto, sería si no las pudiera deducir en los diez ejercicios siguientes, de acuerdo con el artículo impugnado.

Del numeral combatido, se desprende que el hecho de no haber podido deducir la totalidad de las pérdidas por enajenación de acciones, por no haber obtenido en el ejercicio ganancias por el mismo concepto, ello no acredita su interés jurídico, pues sólo está frente a un perjuicio económico, ya que el contenido de la norma no es de aplicación instantánea o inmediata, sino diferida, el cual es un derecho a tomar una pérdida por enajenación de acciones hasta por el monto de las utilidades que, por venta de acciones se tengan en el ejercicio o en los diez ejercicios siguientes, de tal forma que los alcances y la aplicación del precepto se dan en el transcurso del tiempo.

Además, el Juez a quo omitió analizar de oficio las causales de improcedencia que se actualizan al caso en concreto, siendo que dicho estudio, es preferente a las cuestiones de fondo; así pues, la suscrita autoridad considera

que la supuesta imposibilidad de deducir las pérdidas obtenidas con motivo de la enajenación de acciones, al no actualizarse en el caso concreto, no se causa un perjuicio a la quejosa, ya que a la fecha, no se ha actualizado la imposibilidad de deducir las pérdidas obtenidas por enajenación de acciones.

6. El Juez a quo indebidamente señala que el precepto reclamado establece una limitante para deducir las pérdidas por enajenación de acciones, que desconoce los efectos negativos que se sufren en el patrimonio del contribuyente, cuando éste obtiene una pérdida por el concepto específico de enajenación de acciones u otros títulos, cuyo rendimiento no sea interés en los términos del artículo 9o. del propio ordenamiento.

Lo afirmado por dicho juzgador no es así, ya que el precepto impugnado explícitamente señala que, por regla general, no son deducibles las pérdidas generadas por la enajenación de acciones, ni las pérdidas financieras que provengan de operaciones financieras de capital referidas a acciones o índices accionarios; sin embargo, el legislador reconoce que al impactar en forma negativa al patrimonio de los contribuyentes, permitió su deducción, previo cumplimiento de requisitos establecidos en la misma ley, otorgando un beneficio a los gobernados.

En ese sentido, el Juez del conocimiento pasó por alto que el legislador en ejercicio de la facultad conferida en la Norma Suprema, otorgó un régimen de beneficio a la regla general (no deducción de pérdidas fiscales), concediendo su deducción en el ejercicio, o bien, en los diez siguientes, pero sólo contra las ganancias por enajenación de acciones, estableciendo dicha prerrogativa en el párrafo segundo de la norma reclamada.

Así, el Juez a quo no valoró adecuadamente el beneficio que la norma concede, pues las pérdidas por enajenación de acciones u otros títulos, no son deducibles para efectos del impuesto sobre la renta, en tanto que el legislador, como prerrogativa, otorgó la posibilidad de deducirlas, aminorando la carga fiscal de los contribuyentes.

7. El juzgador examinó de forma obsoleta la garantía de proporcionalidad tomando en cuenta criterios que ya han sido superados por nuevos criterios jurisprudenciales, por lo que es obvio que debió analizar el precepto reclamado bajo los recientes precedentes del Poder Judicial de la Federación.

En efecto, el Juez a quo valora indebidamente el concepto de capacidad contributiva, ocasionando agravios a la autoridad recurrente, pues analiza

la proporcionalidad de la norma combatida sin atender al criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación contenido en la tesis 2a. CLVII/2001, que establece que tratándose del impuesto sobre la renta, la capacidad contributiva de los gobernados no se determina únicamente por la cuantía de la renta obtenida, sino que también deberá atenderse a la fuente y a las circunstancias de su obtención.

En el caso, el juzgador no advirtió que el tratamiento fiscal de la pérdida por enajenación de acciones atiende a su naturaleza como operación pasiva, es decir, que su fuente proviene de una inversión de capital, ni las circunstancias especiales que rodean su obtención, es decir, no consideró las razones y motivos del legislador para darle un tratamiento particular a la aplicación o disminución de las pérdidas por enajenación de acciones.

8. Es ilegal que se haya concluido en la sentencia recurrida, que no existe razón objetiva para que el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta limite la deducción de las pérdidas provenientes de la enajenación de acciones a aquellos casos en los que se cuente con una ganancia por ese mismo concepto. Lo anterior es así, toda vez que el juzgador dejó de considerar que en este tipo de operaciones se impuso un régimen cédular por parte del legislador, a fin de controlar las elusiones fiscales que erosionan la base del impuesto, el cual ya fue declarado constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A) Existen razones objetivas para que el legislador limitara dicha deducción contra ganancias por ese mismo concepto, ya que la ganancia por enajenación de acciones es el único ingreso con el que se encuentra vinculada la pérdida, además de que esa limitación, tiene como fin controlar las elusiones fiscales que erosionan la base del impuesto. En ese sentido, debe considerarse que el legislador se encuentra facultado (a partir de que cuenta con libertad de configuración legislativa para establecer los tributos y su mecánica) para establecer un régimen especial por las características particulares de la inversión accionaria para concretar el fin extrafiscal referido.

B) La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la constitucionalidad del sistema cédular establecido para los regímenes fiscales preferentes, de lo cual deriva que el hecho de que se limite la deducción de las pérdidas por enajenación de acciones solamente contra el ingreso derivado del mismo concepto, ello no puede considerarse inconstitucional, porque: a) La desagregación de los distintos componentes relativos a la medición de la capacidad contributiva no se traduce necesariamente en un impuesto mayor a cargo

del contribuyente o en un impuesto que desatienda dicha capacidad; b) En ninguna parte de la Constitución se ordena que la capacidad contributiva solamente puede ser medida de manera "unitaria" o "global", es decir, no limita la existencia a un solo régimen; c) De ahí que la desagregación referida que caracteriza a los esquemas tributarios denominados "cedulares", debe valorarse como otro tipo de régimen no prohibido por la Constitución. Así, aunque se trate de un único contribuyente con un solo patrimonio, ello no implica que el legislador no pueda discriminar de acuerdo con las características del tributo y la forma en que se genera, o que no puedan efectuarse medidas diferentes de su capacidad, relacionadas con determinados aspectos de su situación jurídica —o con otros factores vinculados a la política fiscal o, inclusive, a finalidades fiscales o extrafiscales—, lo cual, en cada caso, admitirá un análisis particular del juzgador constitucional; y, d) Debe tomarse en cuenta que, tal y como se desprende del proceso legislativo que dio origen a la norma reclamada, el legislador expuso claramente su intención de erradicar prácticas de elusión o evasión fiscal, como parte de la política fiscal seguida por el Estado Mexicano.

C) Una de las formas para medir la capacidad contributiva, es la mecánica de renta global, es decir, la que atiende a todos los ingresos, todas las deducciones y todas las pérdidas; pero ésa no es la única, ya que el Texto Constitucional no establece lo contrario. Por ello, atendiendo a las características del régimen cédular, el legislador lo incorpora en el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, tomando en cuenta además, que en dicho régimen no varía la tasa que se aplica para el régimen global (28%) y, por tanto, no altera el resultado del cálculo.

Cabe aclarar que en todo impuesto cédular no se permite compensar ingresos y pérdidas de diferentes categorías; sin embargo, el hecho de que en el impuesto cédular de enajenación de acciones las ganancias se agreguen a los demás ingresos, atiende no sólo a un beneficio, sino también a una facilidad administrativa de cálculo para los contribuyentes, ya que la tasa del impuesto cédular es la misma que en el global, y nos lleva a obtener el mismo resultado.

Por tanto, debe reconocerse que esa situación entraña un beneficio al contribuyente, que consiste en que, al agregar la ganancia obtenida por la enajenación de acciones a los demás ingresos, el contribuyente puede aplicar las pérdidas ordinarias de su ejercicio también a las ganancias obtenidas bajo el régimen cédular.

9. La resolución impugnada adolece del principio de congruencia y exhaustividad, con el cual deben ser emitidas todas y cada una de las resoluciones.

En efecto, del simple análisis de la exposición de motivos y del procedimiento legislativo, se puede advertir que el legislador estableció en el artículo impugnado un sistema especial (cedular) para la deducción de las pérdidas por enajenación, con la finalidad de: a) Superar el vicio de legalidad tributaria, eliminando la facultad que se le otorgaba al Servicio de Administración Tributaria para emitir las reglas e incorporar a la ley los requisitos establecidos en los artículos 54 y 58 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta; b) Confirmar la *ratio legis* de la no deducibilidad de las pérdidas por enajenación de acciones y continuar con un régimen de aplicación cedular; c) Dejar el tratamiento cedular en el título II, en vez de incorporar un nuevo título a ley que aisle las utilidades y/o pérdidas por la enajenación de acciones, debido a que no existe diferencia de impuesto sobre la renta y tiene el mismo impacto económico; y, d) Permitir a las sociedades controladoras la disminución de dichas pérdidas contra las utilidades de ella misma y las que tenga que sumar de las sociedades controladas, al determinar su resultado fiscal consolidado, sin que aplique el régimen cedular.

Sin embargo, el Juez a quo señaló ilegalmente que el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, es violatorio al principio de proporcionalidad, sin desvirtuar ni refutar las razones expresadas por el legislador en el proceso legislativo, siendo que en el caso concreto, sí hay diversas justificaciones que el Juez a quo dolosamente desestima y omite su estudio y valoración respecto a la exposición de motivos.

10. Es ilegal que el juzgador considere que la proporcionalidad del artículo dependa de si la actividad preponderante de la quejosa es la adquisición y enajenación de acciones, ya que con ello deja de observar que el derecho de deducir la pérdida nada tiene que ver con la actividad que lleve a cabo, sino con la vinculación que la pérdida tenga con el ingreso del contribuyente.

En ese sentido, el Juez a quo dejó de advertir que el hecho de que exista un régimen especial, justamente se generó de la lógica y la mecánica del impuesto mismo, puesto que los requisitos establecidos por el legislador para acceder a la prerrogativa de la deducción, respeta la capacidad contributiva de la quejosa, atendiendo a que el hecho de que se permita aplicar las pérdidas fiscales generadas por concepto de la enajenación de acciones, con-

tra los ingresos que se obtengan por la misma operación, aminora la carga tributaria de los contribuyentes y en este caso sí se encuentra vinculada la pérdida al ingreso respectivo.

De ahí que no resulte razonable aplicar la pérdida por enajenación de acciones contra conceptos distintos de la ganancia obtenida en ese mismo tipo de operaciones.

11. Es ilegal que el Juez a quo haya tenido por acreditado el interés jurídico de la quejosa para impugnar el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al considerar que demostró la enajenación de acciones y una supuesta pérdida. Lo anterior es así, ya que a fin de demostrar el perjuicio causado por la norma reclamada, además se requería cumplir con los requisitos legales que impone a quienes pretendan realizar la deducción de las pérdidas por enajenación de acciones, lo que no aconteció en el caso concreto.

El a quo consideró acreditado el interés jurídico de la quejosa, con base solamente en los dictámenes emitidos por el perito de la quejosa, de la autoridad y el oficial, que arrojan que dicha peticionaria enajenó acciones y que tuvo una pérdida; sin embargo, pasó por alto que para poder acreditar plenamente su interés jurídico para controvertir el artículo 32, fracción XVII, de la ley impugnada, era necesario, además, que la quejosa demostrara que presentó el aviso por dicha pérdida por enajenación de acciones, así como el estudio sobre el precio de venta de las acciones dentro de los diez días siguientes a la fecha de la transacción, atento a lo previsto en el inciso c) de la fracción señalada, así como la imposibilidad de deducir las pérdidas generadas por la enajenación de acciones, por lo que resulta totalmente falso e infundado que, con la simple prueba pericial contable, sea suficiente para acreditar el interés jurídico para reclamar el artículo 32, fracción XVII, de la ley en comento, toda vez que la norma impugnada es de naturaleza compleja en cuanto a su contenido, de tal manera que se requiere cumplir con varios requisitos que no se satisfacen totalmente con la simple prueba pericial.

De este modo, es infundado que el Juez a quo determine que no es necesario para acreditar el interés jurídico e impugnar el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que la quejosa demuestre que cumple con los requisitos que la referida norma impone a quienes pretendan realizar la deducción de las pérdidas por enajenación de acciones, así como que haya concluido que con el simple desahogo de la prueba pericial ofrecida

por la quejosa, ésta haya acreditado su interés jurídico para impugnar el artículo de referencia, ya que no es suficiente con la prueba pericial para acreditar el interés jurídico e impugnar el precepto reclamado, sino que se requiere ofrecer y analizar diversas probanzas, como las mencionadas en el precepto reclamado (aviso de enajenación de acciones cuando haya pérdida y estudio sobre el precio de venta de las acciones).

Por lo anterior, en el caso se actualiza la causa de improcedencia contenida en el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, en atención a que la quejosa no demostró su interés jurídico para impugnar el precepto reclamado, en tanto que el Juez a quo se limitó a la pericial contable, para tener por acreditado dicho interés, sin allegarse de los elementos de convicción suficientes para sustentar su resolución.

CUARTO.—**Litis.** No será materia de estudio en esta instancia, el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito del conocimiento en el punto resolutivo primero de la sentencia recurrida, en términos del considerando segundo de dicha resolución, respecto de los actos reclamados al presidente de la República y al secretario de Hacienda y Crédito Público, consistentes en la expedición del precepto reclamado y la recaudación o cobro del impuesto, respectivamente, toda vez que ese aspecto le afecta a la parte quejosa y ésta no hizo valer el recurso de revisión.

Corrobora lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia:

"Octava Época
"Instancia: Tercera Sala
"Semana Judicial de la Federación
"Tomo: VII, abril de 1991
"Tesis: 3a. 20/91
"Página: 26

"REVISIÓN. NO ES MATERIA DE ESTE RECURSO EL RESOLUTIVO QUE NO AFECTA A LA RECURRENTE Y NO SE IMPUGNA POR LA PARTE A QUIEN PUDO PERJUDICAR.—Si en una sentencia existe diverso resolutivo sustentado en las respectivas consideraciones que no afectan a la parte recurrente y no son combatidas por quien le pudo afectar, debe precisarse que no son materia de la revisión dichas consideraciones y resolutivo."

En consecuencia, la materia del recurso de revisión en el presente asunto, se constriñe al análisis de los agravios expuestos por la autoridad

recurrente en los que insiste en la improcedencia del juicio y en los que sostiene la constitucionalidad del artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a través de los cuales combate la decisión de primera instancia en la que se concedió a la parte quejosa el amparo solicitado en contra de dicha disposición.

QUINTO.—**Aspectos de improcedencia.** No se analizarán los agravios en el orden en el que fueron planteados, ya que, en primer término, se estudiarán aquellos hechos valer por la autoridad recurrente, en relación con las causales de improcedencia, al ser ésta una cuestión de orden público y estudio preferente.

1. Análisis del planteamiento en que la autoridad recurrente sostiene la falta de interés jurídico de la quejosa para reclamar el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

En el **agravio** sintetizado en el **número 11** del apartado III del tercer considerando, la autoridad recurrente, en esencia, sostiene que, contrariamente a lo señalado por el Juez del conocimiento, en el caso concreto, procede sobreseer en el juicio de garantías, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 73, fracción V, en relación con el artículo 74, fracción III, ambos de la Ley de Amparo, toda vez que la parte quejosa carece de interés jurídico para reclamar la inconstitucionalidad del artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, ya que para poder acreditarlo plenamente, era necesario cumplir, además, con los diversos requisitos que exige dicho precepto reclamado.

El argumento de referencia resulta infundado, en atención a las siguientes consideraciones:

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en diversos precedentes, que surge el interés jurídico de una persona cuando el acto reclamado se relaciona a su esfera jurídica, entendiéndose por ésta el cúmulo de derechos y obligaciones poseídos por un sujeto o varios de ellos, como en el caso de la persona moral.

Corroborar lo anterior, la siguiente tesis aislada, y que es del tenor literal siguiente:

"Séptima Época
"Instancia: Pleno

"*Semanario Judicial de la Federación*

"Volumen: 66, Primera Parte

"Página: 43

"INTERÉS JURÍDICO Y PERJUICIO ECONÓMICO. DIFERENCIAS, PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.—Los perjuicios económicos y materiales sufridos por una persona en virtud del acto reclamado no dan derecho a la interposición del juicio de garantías, pues bien puede afectarse económicamente los intereses de un sujeto y no afectarse su esfera jurídica. Surge el interés jurídico de una persona cuando el acto reclamado se relaciona a su esfera jurídica, entendiendo por ésta el cúmulo de derechos y obligaciones poseídos por un sujeto o varios de ellos, como en el caso de la persona moral. Si las disposiciones impugnadas no se refieren a los derechos contenidos en la esfera jurídica de los quejosos, éstos carecen de interés jurídico para impugnarlas en el juicio de amparo y si lo hacen debe declararse la improcedencia del juicio.

"Amparo en revisión 6302/71. ***** y otros. 6 de junio de 1974. Unanimidad de quince votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez."

Asimismo, resulta aplicable al caso concreto la siguiente tesis aislada, y que es del tenor literal siguiente:

"Séptima Época

"Instancia: Pleno.

"*Semanario Judicial de la Federación*

"Volumen: 64, Primera Parte

"Página: 68

"INTERÉS JURÍDICO, CONCEPTO DE, PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO.—Debe distinguirse entre perjuicio o interés jurídico, como condición para la procedencia del juicio de amparo y el perjuicio económico sufrido por un individuo o conjunto de individuos en virtud de la realización del acto reclamado, perjuicio este último que no es suficiente para la procedencia del juicio de garantías, pues bien pueden afectarse económicamente los intereses de un sujeto y no afectarse su esfera jurídica. Surge el interés jurídico de una persona cuando el acto reclamado se relaciona a su esfera jurídica, entendiendo por ésta el cúmulo de derechos y obligaciones poseídos por un sujeto o varios de ellos como en el caso de la persona jurídica moral. Si las leyes impugnadas no se refieren a algún derecho perteneciente a la esfera jurídica de la quejosa, ésta carece de interés jurídico para impugnarlas

en el juicio de amparo y si lo hace, debe declararse la improcedencia del juicio.

"Amparo en revisión 994/57. *****. 4 de abril de 1974. Mayoría de nueve votos. Disidentes: Mario G. Rebolledo, Alberto Jiménez Castro, Abel Huitrón y A., Enrique Martínez Ulloa, J. Ramón Palacios Vargas, Jorge Saracho Álvarez y Ernesto Aguilar Álvarez. Ponente: Rafael Rojina Villegas."

Bajo este orden de ideas, se pone de manifiesto que, tal como lo resolvió el Juez del conocimiento en la sentencia recurrida, en el caso concreto, la impetrante de garantías sí tiene el interés jurídico para reclamar la constitucionalidad del artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, toda vez que se demostró con la declaración del ejercicio de dos mil ocho y con las pruebas periciales en materia de contabilidad ofrecidas por las partes, que durante ese ejercicio fiscal, la quejosa enajenó acciones de su propiedad, y que derivado de esa transacción obtuvo una pérdida fiscal que no pudo ser deducida en atención a la prohibición contenida en dicho precepto jurídico, sin que hubiera sido necesario el que la impetrante de garantías hubiere cumplido con todos y cada uno de los requisitos que ahí se establecen, en los términos en que lo sostiene la autoridad recurrente, ya que no es la pérdida por enajenación de acciones, en sí misma, ni los trámites inherentes a conseguir su deducción, lo que, en la especie, le generaría un perjuicio jurídico, sino, en todo caso, la imposibilidad de deducirlas, en virtud de lo dispuesto en el dispositivo tildado de inconstitucional.

En efecto, tal como lo señaló el Juez del conocimiento, bastaba con que la parte quejosa hubiera generado pérdidas por la enajenación de acciones en el ejercicio de dos mil ocho y no hubiere estado en posibilidad de deducirlas, lo que se corrobora con la declaración anual que exhibió la impetrante de garantías y con los dictámenes periciales en materia de contabilidad que ofrecieron las partes, para que se actualice su interés jurídico, ya que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se le impide a la quejosa deducir esas pérdidas respecto de la totalidad de sus ingresos, que es de lo que se duele y lo que le causa un perjuicio en su esfera jurídica.

Por tanto, resulta **infundado** lo manifestado por la autoridad recurrente en cuanto a que, en el caso concreto, a efecto de tener por acreditado el interés jurídico de la parte quejosa, era necesario el que hubiere cumplido con los diversos requisitos a que hace alusión el artículo 32, fracción XVII, de la Ley

del Impuesto sobre la Renta, ya que de lo que se duele primordialmente la impetrante de garantías, es de la imposibilidad de deducir la pérdida derivada de la enajenación de acciones, respecto de la totalidad de sus ingresos, pues para acreditar tal cuestión, bastaba con haber demostrado que en el ejercicio fiscal de dos mil ocho obtuvo pérdidas por ese concepto y que no estuvo en posibilidad de deducirlas, lo que, se insiste, se probó a partir de la declaración del ejercicio y con los dictámenes periciales en materia de contabilidad que ofrecieron las partes, por lo que bastaba con demostrar esos extremos para tener por acreditado su interés jurídico.

2. Análisis del planteamiento en que la autoridad recurrente sostiene que el verdadero perjuicio para la quejosa sería que no pudiera deducir las pérdidas por enajenación de acciones en los diez ejercicios siguientes.

En la **primera parte del agravio** sintetizado en el **número 5** del apartado III del tercer considerando, la autoridad recurrente, en esencia, sostiene que, contrariamente a lo señalado por el Juez del conocimiento, el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil ocho, no causa perjuicio a la quejosa por no haber podido deducir el monto total de las pérdidas por enajenación de acciones en ese ejercicio, ya que su verdadero perjuicio sería no poder deducirlas en los diez ejercicios siguientes.

El agravio referido resulta **infundado**, en atención a las siguientes consideraciones:

Tal como quedó precisado en el punto 1 anterior, el vicio de inconstitucionalidad que atribuye la parte quejosa al artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, es la imposibilidad de deducir el monto total de las pérdidas derivadas de la enajenación de acciones respecto de la totalidad de ingresos que obtuvo en el ejercicio fiscal de dos mil ocho; en ese sentido, resultaría no sólo incongruente, sino injustificado considerar –como lo sostiene la autoridad recurrente–, que el verdadero perjuicio que podría resentir la parte quejosa, derivaría del hecho de que no pudiera deducir esas pérdidas en los diez ejercicios fiscales siguientes, ya que es, precisamente, el hecho de no poder deducirlas respecto de la totalidad de sus ingresos, o bien, únicamente de las ganancias provenientes de la enajenación de acciones, lo que le afecta en su esfera jurídica y, por ende, lo que provoca que tenga interés jurídico para promover el presente juicio de garantías en relación con ese precepto; de ahí que se estime infundado dicho planteamiento.

3. ***Estudio del agravio en el cual se sostiene que el Juez a quo omitió el estudio oficioso de las causales de improcedencia que se actualizan en el caso concreto.***

En la **segunda parte del agravio** sintetizado en el número 5 del apartado III del tercer considerando, la autoridad recurrente sostiene que el Juez del conocimiento omitió analizar de oficio las causales de improcedencia que se actualizan en el caso concreto.

Tal argumento resulta **inoperante**, en atención a las siguientes consideraciones:

En el caso concreto, el Juez a quo, luego de desestimar todas y cada una de las causales de improcedencia que adujeron las autoridades responsables al momento de rendir su informe con justificación, señaló que no se actualizaba ninguna de ellas, y precisó que no advertía de oficio alguna otra, motivo por el cual, procedió al estudio de los conceptos de violación que adujo la parte quejosa, en relación con el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

No obstante ello, la autoridad recurrente sostiene que la sentencia le causa agravio, en virtud de que el Juez del conocimiento no analizó de oficio las causales de improcedencia que se actualizaban en el caso concreto.

Ahora bien, dicho planteamiento resulta **inoperante**, por una parte, en la medida en que la autoridad recurrente simple y llanamente se limita a indicar que la sentencia le causa agravio, en virtud de que el Juez del conocimiento no analizó de oficio las causales de improcedencia que se actualizaban en el caso concreto, sin hacer especificación alguna sobre ese aspecto y, por la otra, en atención a que el a quo no se encuentra obligado a estudiar oficiosamente todas y cada una de las causales previstas en el artículo 73 de la Ley de Amparo.

Resulta aplicable, en lo conducente, la siguiente tesis de jurisprudencia, misma que es del tenor literal siguiente:

"Octava Época
"Instancia: Tercera Sala
"Semana Judicial de la Federación
"Tomo: VII, abril de 1991
"Tesis: 3a. 17/91
"Página: 23

"AGRAVIO INOPERANTE. LO ES SI SE ALEGA QUE NO SE EXAMINARON TODOS LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PERO SIN HACER ESPECIFICACIÓN ALGUNA.—Si en los agravios que se formulan en contra de una sentencia, se alega que se incurrió en la violación de que no se examinaron todos los conceptos que se formularon, pero no se especifica ninguno de los que se estiman omitidos, los agravios deben considerarse inoperantes."

Asimismo, resulta aplicable al caso concreto, la siguiente tesis de jurisprudencia, que es del tenor literal siguiente:

"Octava Época
"Instancia: Pleno
"Semana Judicial de la Federación
"Tomo: VII, junio de 1991
"Tesis: P. 22/91
"Página: 60

"IMPROCEDENCIA. EL JUEZ NO ESTÁ OBLIGADO A ESTUDIAR OFICIOSAMENTE TODAS Y CADA UNA DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.—Si el Juez de Distrito no encuentra causal de improcedencia que amerite su estudio oficioso para sobreseer en el juicio, no está obligado a hacerse cargo del estudio de todas y cada una de las contempladas en el artículo 73 de la Ley de Amparo, ya que el último párrafo de dicho precepto no lo obliga a que analice todos y cada uno de los supuestos de improcedencia contenidos en la ley, bastando que estudie y se pronuncie sobre las causales específicamente invocadas por las partes y las que oficiosamente considere aplicables, para tener por satisfecho el precepto en comento."

Finalmente, debe señalarse que dicha cuestión no causa agravio jurídico alguno a la autoridad recurrente, ya que el verdadero agravio para ella sería que no se hubiera analizado alguna de las causales que hizo valer al momento de rendir su informe con justificación, lo que desde luego, no sucedió en la especie; de ahí que también por esa razón el argumento analizado resulta **inoperante**.

Una vez analizados y desestimados los agravios relacionados con la improcedencia del asunto, sin que este Alto Tribunal advierta de oficio alguna otra causal de esa naturaleza, procede ahora el estudio de los planteamientos relacionados con el fondo.

SEXTO.—Estudio de fondo. Agravios relacionados con la condicionante para deducir las pérdidas por enajenación de acciones en términos del artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Proporcionalidad tributaria.

Los **agravios** sintetizados en el considerando tercero, apartado III, identificados con los números **1 al 4 y 6 al 10**, se analizarán de manera conjunta, por estar encaminados, en esencia, a argumentar que los párrafos primero y segundo de la fracción XVII del artículo 32 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil ocho, contrario a lo aducido por el Juez a quo, no son violatorios del principio de proporcionalidad tributaria.

Para dar contestación es menester, en primer término, precisar el alcance del principio de proporcionalidad tributaria, y señalar lo que este Alto Tribunal ha sostenido en relación con la pérdida por enajenación de acciones, para después analizar los argumentos formulados por la autoridad en contra de la sentencia recurrida que declaró la inconstitucionalidad del precepto reclamado en el juicio de garantías.

I. Principio de proporcionalidad tributaria en materia de impuesto sobre la renta.

I.1. Conceptos generales

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución General de la República establece que es obligación de los mexicanos, contribuir al gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Al respecto, este Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad implica que los sujetos pasivos de la relación tributaria, deben contribuir a los gastos públicos en función de sus respectivas capacidades, aportando a la hacienda pública una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. De esta manera, cada contribuyente será obligado por la ley a aportar sólo una parte razonable de sus percepciones gravables.

En consecuencia, las leyes tributarias (y, específicamente, las que establezcan impuestos directos) deben, por mandato constitucional, atender a la capacidad contributiva de los causantes, a fin de que cada uno de ellos tribute cualitativamente en función de dicha capacidad y, asimismo, afecte fiscalmente una parte justa y razonable de la riqueza.

En relación con lo anterior, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la capacidad contributiva atiende a la potencialidad de contribuir a los gastos públicos, la cual es atribuida por el legislador al sujeto pasivo del impuesto, concluyendo que resulta necesaria una estrecha relación entre el objeto del impuesto y la unidad de medida (base gravable) a la que se aplica la tasa de la obligación.

Lo anterior se desprende claramente de la tesis jurisprudencial, cuyo texto es el siguiente:

"Novena Época
"Instancia: Pleno
"Semana Judicial de la Federación y su Gaceta
"Tomo: X, noviembre de 1999
"Tesis: P/J. 109/99
"Página: 22

"CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS.—Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria exigido por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva. Lo anterior significa que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el hecho imponible del tributo establecido por el Estado, refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos. Ahora bien, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de los impuestos deben tener una naturaleza económica en forma de una situación o de un movimiento de riqueza y que las consecuencias tributarias son medidas en función de esta riqueza, debe concluirse que es necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto."

En este tenor, es importante señalar que, para analizar la proporcionalidad de un impuesto, debe atenderse a los términos en que se realiza el respectivo hecho imponible, tomando en cuenta su naturaleza, es decir, si grava una manifestación general de la riqueza de los gobernados.

Lo anterior, tomando en cuenta que para que se respete el principio de proporcionalidad es necesario que el hecho imponible del tributo refleje una

auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida esta como la potencialidad real de contribuir los gastos públicos, de manera que es necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto.

1.2. Objeto del impuesto sobre la renta

En ese sentido, es preciso señalar que tratándose del impuesto sobre la renta, el indicador de capacidad contributiva a que atendió el legislador, lo constituye la obtención de ingresos que representen una renta o incremento en el haber patrimonial de los contribuyentes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el impuesto sobre la renta se genera operación tras operación, en la medida en la que se produce el ingreso.

Los ingresos constituyen todo aquello que se percibe como aumento al patrimonio, percepción obtenida mediante el esfuerzo, que puede consistir en: **a)** ingresos pasivos como los rendimientos de capital; o, **b)** por los ingresos en activos, ya sea en trabajo intelectual o material desarrollado, o en la combinación de ambos.

"Novena Época

"Instancia: Segunda Sala

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XIV, agosto de 2001

"Tesis: 2a. CLVII/2001

"Página: 247

"RENTA. PARA ABORDAR EL ESTUDIO DE LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, DEBE TENERSE PRESENTE QUE LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS GOBERNADOS NO SE DETERMINA ÚNICAMENTE POR LA CUANTÍA EN QUE AQUÉLLA SE OBTIENE, SINO TAMBIÉN POR LA FUENTE DE LA QUE PROVIENE O, INCLUSO, POR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE RODEAN SU GENERACIÓN.—Conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para analizar la proporcionalidad y equidad de un impuesto debe verificarse, en principio, en qué términos se realiza el respectivo hecho imponible, tomando en cuenta su naturaleza, es decir, si grava una manifestación general de la riqueza de los gobernados, o bien, si recae sobre una manifestación aislada de ésta; asimismo, si los respectivos contribuyentes, al ubicarse en la hipótesis de hecho que genera la obligación tributaria, lo hacen en

las mismas circunstancias o en diversas que ameriten un trato desigual. En ese contexto, tratándose del impuesto sobre la renta, que recae sobre una manifestación general de riqueza, debe tenerse presente que la capacidad contributiva de los gobernados no se determina únicamente por la cuantía de la renta obtenida, sino también por la fuente de la que proviene ésta (capital o trabajo) o, incluso, por las especiales circunstancias que rodean su obtención; de ahí que el legislador puede válidamente establecer diversas categorías de causantes, a los que conferirá un tratamiento diverso atendiendo a las circunstancias objetivas que reflejen una diferente capacidad contributiva, por lo que para determinar si el trato desigual, que se da a las diferentes categorías de contribuyentes del citado impuesto es proporcional y equitativo, debe verificarse si las circunstancias que distinguen a un grupo de otros reflejan una diversa capacidad contributiva y si con tal distinción se grava en mayor medida a los que, por esas situaciones de hecho, manifiestan en mayor grado esa capacidad.

"Amparo en revisión 970/99. *****", 27 de abril de 2001. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

"Amparo en revisión 738/2000. *****", 27 de abril de 2001. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Alma Delia Aguilar Chávez Nava."

De acuerdo con el artículo 17 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, los ingresos serán los que perciban las personas, ya sea en efectivo, en bienes, en servicios, en crédito o de cualquier otro tipo que obtengan en el ejercicio, inclusive los provenientes de sus establecimientos permanentes en el extranjero, así como el ajuste anual por inflación.

Las anteriores consideraciones encuentran sustento en la tesis jurisprudencial emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor literal siguiente:

"Novena Época
 "Instancia: Pleno
 "*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
 "Tomo: IV, octubre de 1996
 "Tesis: P./J. 52/96
 "Página: 101

"RENTA. SOCIEDADES MERCANTILES. OBJETO Y MOMENTO EN QUE SE GENERA EL IMPUESTO.—De conformidad con el artículo 1o. de la Ley del

Impuesto sobre la Renta, el objeto de este impuesto está constituido por los ingresos y no por las utilidades que tengan los sujetos pasivos del mismo. La obligación tributaria a cargo de éstos nace en el momento mismo en que se obtienen los ingresos, bien sea en efectivo, en bienes, en servicios o en crédito, como lo establece el artículo 15 del mismo ordenamiento, y no hasta que al término del ejercicio fiscal se determina que hubo utilidades. No es óbice para esta conclusión el hecho de que sean las utilidades las que constituyen la base a la que habrá de aplicarse la tarifa de acuerdo con la cual se determinará el impuesto, así como tampoco la circunstancia de que aun cuando haya ingresos, si no hay utilidades, no se cubrirá impuesto alguno, pues en este caso debe entenderse que esos ingresos que, sujetos a las deducciones establecidas por la ley, no produjeron utilidades, están desgravados, y lo que es más, que esa pérdida fiscal sufrida en un ejercicio fiscal, será motivo de compensación en ejercicio posterior. No es cierto pues, que el impuesto sobre la renta se causa anualmente, ya que, como se dijo, éste se va causando operación tras operación en la medida en que se vayan obteniendo los ingresos; por ende, no es cierto tampoco, que al realizar pagos provisionales a cuenta del impuesto, se esté enterando un tributo no causado y que ni siquiera se sabe si se va a causar. El impuesto se ha generado, se va causando operación tras operación, ingreso tras ingreso, y el hecho de que, de conformidad con el artículo 10 de la ley en comento, sea hasta el fin del ejercicio fiscal cuando se haga el cómputo de los ingresos acumulables, y se resten a éstos las deducciones permitidas por la ley, para determinar una utilidad fiscal que va a constituir la base (no el objeto), a la que se habrá de aplicar la tarifa que la misma ley señala, para obtener así el impuesto definitivo a pagar, no implica que dicha utilidad sea el objeto del impuesto y que éste no se hubiese generado con anterioridad."

En ese contexto, si bien el objeto del impuesto lo constituyen los ingresos percibidos, el impuesto sobre la renta se determina considerando como base la utilidad fiscal, lo cual implica que el ingreso bruto debe ser atemperado con conceptos que se traduzcan en una merma al patrimonio, es decir, **con las deducciones**. De tal manera, que la base del impuesto, sea la ganancia que resulte de la obtención de ingresos en efectivo, en bienes, en servicios, en crédito o de cualquier otro tipo –de acuerdo con lo establecido en el artículo 17 del ordenamiento referido–, que modifiquen el patrimonio del contribuyente, mediante un impacto positivo en éste, menos las deducciones que mermen el patrimonio.

En ese contexto, la unidad de medida del impuesto sobre la renta viene siendo el impacto patrimonial positivo apreciable en el gobernado, el cual sólo puede evidenciarse en términos reales si se considera, no sólo el ingreso

bruto generado aisladamente, sino la **utilidad real**, obtenida mediante la consideración conjunta del ingreso y de las cantidades **erogadas como costo de generación del ingreso**.

Consecuentemente, la disminución de ciertos conceptos deducibles, aplicada a los ingresos percibidos por el causante, permite la determinación de una utilidad, es decir, de **un ingreso neto**, debiendo apreciarse que la proporcionalidad, en esta contribución, se respeta en la medida en la que los causantes se vean conminados a efectuar enteros, que atiendan a su efectiva capacidad contributiva para resentir las cargas tributarias, siendo claro que el gravamen correspondiente, debe determinarse considerando una utilidad real, y no una que no corresponda a dicha capacidad.

Desde el punto de vista constitucional, la exigencia de ajustar las cargas tributarias a la capacidad de los causantes demanda la adecuación a ciertos parámetros, de tal suerte que no todos los ingresos manifestarán la idoneidad de la persona para concurrir al levantamiento de las cargas públicas y, correlativamente, no todas las erogaciones tienen trascendencia en la medida de la capacidad contributiva, lo cual puede obedecer a razones de carácter económico, jurídico y/o social.

En ese sentido, no todos los conceptos que impacten negativamente, el legislador tiene que reconocerlos como deducibles, sino sólo aquellos que impliquen salvaguardar la capacidad contributiva idónea para concurrir al sostenimiento de los gastos públicos, esto es, los que se identifiquen con la renta neta de los causantes.

1.3. Deduciones estructurales

En esos términos, este Alto Tribunal ha señalado que existen **deducciones estructurales**, que son figuras sustractivas o minorativas que tienen como función, entre otras, las siguientes: subjetivizar el gravamen, adecuándolo a las circunstancias personales del contribuyente; frenar o corregir los excesos de progresividad; coadyuvar a la discriminación cualitativa de rentas; o, bien, rectificar situaciones peculiares derivadas de transferencias de recursos que son un signo de capacidad contributiva.

Por regla general, son reconocidas por el legislador en acatamiento al principio de proporcionalidad, a fin de que el tributo resultante se ajuste a la capacidad contributiva, reconociéndose los costos inherentes a la producción del ingreso y permitiendo que el gravamen pese únicamente sobre el impacto positivo en el haber patrimonial del causante.

Los institutos sustractivos de carácter **estructural**, se expresan a través de normas jurídicas que no son autónomas, porque tan sólo tienen consecuencias en la medida en que se las conecte con otra norma que, en concreto, es aquella que define los elementos del impuesto sobre la renta —específicamente, la base imponible—; de nada serviría al causante una deducción, si ésta no se conecta con la norma que configura este elemento de cuantificación.

Entre este tipo de deducciones, se encuentran ciertas minoraciones que obedecen al principio de proporcionalidad tributaria; otras, que se relacionan con políticas que buscan evitar la duplicidad de gravamen o la confiscatoriedad de este y, en general, puede afirmarse que se trata de conceptos que buscan que el tributo plasme los criterios de justicia y eficacia técnica que deben regir en su implementación y aplicación.

Los preceptos que reconocen este tipo de deducciones, son normas que perfilan los límites específicos del tributo; su estructura y función, se dirigen a coadyuvar a su funcionamiento y, en estricto sentido, no suponen una disminución en los recursos del erario, pues el Estado únicamente dejaría de percibir ingresos a los que formalmente parece tener acceso, pero que materialmente no le corresponden.

En esta medida, de no reconocerse el impacto de tales deducciones en el impuesto sobre la renta, se entraría en contradicción con los criterios de justicia que deben regir en materia tributaria. No es posible, por ende, equiparar o sustituir a este tipo de deducciones, por subvenciones públicas o asignaciones directas de recursos, ya que no tienen como finalidad prioritaria la promoción de conductas.

De tal manera, las deducciones que se han identificado como **estructurales**, son institutos sustractivos que, operando desde el interior del tributo, contribuyen a la exacta definición y cuantificación de la base imponible del tipo de gravamen, o bien, de la cuota tributaria. Pueden afectar a la riqueza o al sujeto gravado, con base a consideraciones que obedecen fundamentalmente a la aptitud de contribuir para sufragar los gastos públicos, o a la propia condición del sujeto y, por otro lado, no excluyen la posibilidad de asumir finalidades extrafiscales con carácter secundario.

Sustenta las anteriores consideraciones la siguiente jurisprudencia:

"Novena Época

"Instancia: Primera Sala

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXXIII, febrero de 2011

"Tesis: 1a./J. 15/2011

"Página: 170

"DEDUCCIONES ESTRUCTURALES Y NO ESTRUCTURALES. RAZONES QUE PUEDEN JUSTIFICAR SU INCORPORACIÓN EN EL DISEÑO NORMATIVO DEL CÁLCULO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.—Conforme a la tesis 1a. XXIX/2007, de rubro: 'DEDUCCIONES. CRITERIOS PARA DISTINGUIR LAS DIFERENCIAS ENTRE LAS CONTEMPLADAS EN LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.', la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha distinguido entre dos tipos de deducciones en materia de impuesto sobre la renta. Ahora bien, en un avance progresivo sobre lo sostenido en dicho criterio, puede abonarse, diferenciando dos tipos de deducciones: 1. Estructurales, identificadas como figuras sustractivas o minorativas que tienen como funciones, entre otras, subjetivizar el gravamen, adecuándolo a las circunstancias personales del contribuyente; frenar o corregir los excesos de progresividad; coadyuvar a la discriminación cualitativa de rentas; o bien, rectificar situaciones peculiares derivadas de transferencias de recursos que son un signo de capacidad contributiva. En este rubro se ubican las deducciones que, por regla general, el legislador debe reconocer en acatamiento al principio de proporcionalidad tributaria para que el impuesto resultante se ajuste a la capacidad contributiva de los causantes. Ahora bien, los preceptos que reconocen este tipo de deducciones son normas jurídicas no autónomas —dada su vinculación con las que definen el presupuesto de hecho o los elementos de gravamen—, que perfilan los límites específicos del tributo, su estructura y función, se dirigen a coadyuvar al funcionamiento de éste y, en estricto sentido, no suponen una disminución en los recursos del erario, pues el Estado únicamente dejaría de percibir ingresos a los que formalmente parece tener acceso, pero que materialmente no le corresponden; de ahí que estas deducciones no pueden equipararse o sustituirse con subvenciones públicas o asignaciones directas de recursos, ya que no tienen como finalidad prioritaria la promoción de conductas, aunque debe reconocerse que no excluyen la posibilidad de asumir finalidades extrafiscales. 2. No estructurales o 'beneficios', las cuales son figuras sustractivas que también auxilian en la configuración de las modalidades de la base imponible del impuesto sobre la renta pero que, a diferencia de las estructurales, tienen como objetivo conferir o generar posiciones preferenciales, o bien, pretender obtener alguna finalidad específica, ya sea propia de la política fiscal del Estado o de carácter extrafiscal. Estas deducciones son producto de una sanción positiva prevista por una

norma típicamente promocional y pueden suscribirse entre los denominados 'gastos fiscales', es decir, los originados por la disminución o reducción de tributos, traduciéndose en la no obtención de un ingreso público como consecuencia de la concesión de beneficios fiscales orientados al logro de la política económica o social; tales deducciones sí pueden equipararse o sustituirse por subvenciones públicas, pues en estos beneficios se tiene como objetivo prioritario plasmar criterios de extrafiscalidad justificados en razones de interés público."

En esa línea de ideas, este Alto Tribunal ha sostenido que las erogaciones que deben ser reconocidas por el legislador, son aquellas que se encuentran relacionadas con el ingreso, sin que su autorización en la normatividad pueda equipararse con concesiones gratuitas, pues se trata de una exigencia del principio de proporcionalidad en materia tributaria, en su implicación de salvaguardar que la capacidad contributiva idónea para concurrir al sostenimiento de los gastos públicos, se identifique con la renta neta de los causantes, ello con la finalidad de hacer consistente el gravamen del impuesto sobre la renta con el objeto de dicho impuesto.

Así, hay deducciones que, dada su estrecha vinculación con la realización del hecho imponible del gravamen en comento, el legislador no puede más que **reconocerlas**, respecto de lo cual, se ha sostenido que ello no significa que no se puedan **establecer requisitos o modalidades para su deducción**.

Lo anterior, tal como se advierte de las siguientes jurisprudencia y tesis aislada, sostenidas por la Primera Sala, que comparte este Tribunal Pleno:

"Novena Época

"Instancia: Primera Sala

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXX, diciembre de 2009

"Tesis: 1a./J. 103/2009

"Página: 108

"DEDUCCIONES. CRITERIOS PARA DISTINGUIR LAS DIFERENCIAS ENTRE LAS CONTEMPLADAS EN LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.—De la interpretación sistemática de la Ley del Impuesto sobre la Renta pueden observarse dos tipos de erogaciones: a) las necesarias para generar el ingreso del contribuyente, las cuales deben ser reconocidas por el legislador, sin que su autorización en la normatividad pueda equipararse con concesiones gratuitas,

pues se trata de una exigencia del principio de proporcionalidad en materia tributaria, en su implicación de salvaguardar que la capacidad contributiva idónea para concurrir al sostenimiento de los gastos públicos, se identifique con la renta neta de los causantes. Ello no implica que no se puedan establecer requisitos o modalidades para su deducción, sino que válidamente pueden sujetarse a las condiciones establecidas por el legislador, debiendo precisarse que dicha decisión del creador de la norma se encuentra sujeta al juicio de razonabilidad, a fin de que la misma no se implemente de tal manera que se afecten los derechos de los gobernados; b) por otra parte, se aprecia que aquellas erogaciones en las que no se observe la característica de ser necesarias e indispensables, no tienen que ser reconocidas como deducciones autorizadas pues su realización no es determinante para la obtención del ingreso; no obstante ello, el legislador puede implementar mecanismos que permitan deducir cierto tipo de gastos que no sean estrictamente necesarios, ya sea en forma total o en parte –lo cual también suele obedecer a su aspiración de conseguir ciertas finalidades que pueden ser de naturaleza fiscal o extrafiscal–, pero sin tener obligación alguna de reconocer la deducción de dichas erogaciones, pues no debe perderse de vista que se trata del reconocimiento de efectos fiscales a una erogación no necesariamente vinculada con la generación de ingresos. Un ejemplo de este tipo de desembolsos son los donativos deducibles, las deducciones personales de las personas físicas, o bien, ciertos gastos de consumo, como acontece con los efectuados en restaurantes. La deducibilidad de dichas erogaciones es otorgada –no reconocida– por el legislador y obedece a razones sociales, económicas o extrafiscales."

"Novena Época

"Instancia: Primera Sala

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXV, febrero de 2007

"Tesis: 1a. XXVIII/2007

"Página: 638

"DEDUCCIONES. CRITERIO PARA SU INTERPRETACIÓN EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.—La regla general para la interpretación de las deducciones en el impuesto sobre la renta debe ser de orden restrictivo, en el sentido de que únicamente pueden realizarse las autorizadas por el legislador y conforme a los requisitos o modalidades que éste determine; sin embargo, ello no implica que no pueda efectuarse un juicio constitucional sobre la decisión del legislador, pues existen ciertas erogaciones cuya deducción debe reconocerse, ya no por un principio de política fiscal, sino en atención a la garantía constitucional de proporcionalidad tributaria prevista en la

fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Amparo en revisión 1662/2006. *****: 15 de noviembre de 2006. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo."

Con base en lo anterior, se advierte que este Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que, una vez identificándose que una erogación o una afectación en el patrimonio de forma negativa, se trata de una deducción estructural, ello significa que el legislador debe reconocerla —en atención al principio de proporcionalidad tributaria— ya que se encuentra relacionada con la obtención de los ingresos, sin que ello signifique que no se puedan establecer requisitos o modalidades.

Por su parte, este Pleno reiteró tal criterio en la contradicción de tesis 41/2005, en el sentido de que tratándose de deducciones estructurales para obtener el ingreso, su reconocimiento constituye una exigencia para asegurar que el sujeto contribuya conforme a su verdadera capacidad contributiva, de conformidad con el principio de proporcionalidad tributaria, sin que ello implique que no se puedan establecer **modalidades, requisitos, o bien, inclusive, restricciones a dichas deducciones**, supuestos que pueden obedecer a finalidades sociales, económicas, de política fiscal o extrafiscales.

Sin embargo, las referidas medidas legislativas, deben ser justificadas razonablemente, en atención a que su configuración normativa, tiene trascendencia en la determinación del gravamen, el cual debe corresponder a la capacidad de los causantes para contribuir al sostenimiento de las cargas públicas.

II. Antecedentes jurisdiccionales del Alto Tribunal respecto del artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil ocho.

II.1. Artículo 25, fracción XVIII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil uno.

II.1.a. Antecedentes.

A partir de los principios de proporcionalidad y equidad

En principio, debe señalarse que la **Segunda Sala**, al resolver el amparo en revisión 1439/97, analizó la constitucionalidad del artículo 25, fracción

XVIII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil uno, el cual disponía que las pérdidas por enajenación de acciones, aun cumpliendo con los requisitos que llegara a establecer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general y, siguiendo el procedimiento previsto en los artículos 31 y 32, del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no podían deducirse, sino hasta el equivalente al monto de las ganancias que, en su caso, obtuviera el mismo contribuyente en la enajenación de acciones y otros títulos valor en el ejercicio o en los cinco siguientes.

La Sala consideró que dicho precepto violaba el principio de equidad tributaria, porque se daba un trato igual tanto a las empresas controladoras o controladas con autorización para consolidar su resultado fiscal, respecto de aquellas que no tributaban en dicho régimen. El anterior criterio dio origen a la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

"Novena Época

"Instancia: Segunda Sala

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXX, septiembre de 2009

"Tesis: 2a./J. 141/2009

"Página: 678

"RENTA. EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2001, VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.—El citado precepto, en cuanto impide la deducción de pérdidas originadas por la enajenación de acciones y otros títulos valor cuando resulten superiores a las ganancias obtenidas en el mismo ejercicio o en los cinco siguientes, tanto a las empresas controladoras o controladas con autorización para consolidar su resultado fiscal, cuyo objeto social es invertir en el capital de otras sociedades, como a las personas morales que se encuentran en situaciones diferentes, viola el principio de equidad tributaria contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que aquella categoría de contribuyentes, de acuerdo con su objeto social, desarrolla actos de comercio o actividades empresariales habitualmente, con lo cual las acciones con las que realiza sus operaciones se convierten en mercancías, a diferencia de las empresas que no tributan bajo el régimen de consolidación, las cuales, al hacer transacciones con acciones, obtienen ingresos extraordinarios no habituales, lo que implica que se dé un trato igual a contribuyentes en situaciones distintas.

"Amparo en revisión 1439/97. *****. 27 de octubre de 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Miguel de Jesús Alvarado Esquivel.

"Amparo en revisión 4/2002. *****. 1o. de marzo de 2002. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Aida García Franco.

"Amparo en revisión 81/2002. *****. 23 de agosto de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Fernando Mendoza Rodríguez.

"Amparo en revisión 1818/2004. *****. 22 de abril de 2005. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

"Amparo directo en revisión 928/2009. *****. 12 de agosto de 2009. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Óscar Palomo Carrasco."

Por su parte, la **Primera Sala**, al resolver los amparos en revisión 467/2001 y 832/2003, así como los amparos directos en revisión 620/2002, 366/2003, 915/2004 y 1008/2008, analizó la constitucionalidad del referido artículo 25, fracción XVIII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil uno.

La Sala consideró que dicho precepto violaba el principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que el contribuyente al no poder deducir sus pérdidas por enajenación de acciones, en el monto que excediera a la obtención de utilidades por ese concepto, en el ejercicio o en los cinco siguientes, tributa en función de una capacidad económica irreal.

Que en ese sentido, para conocer la auténtica capacidad contributiva del contribuyente, era necesario tomar en consideración tanto las ganancias (ingresos), como las pérdidas (deducciones) derivadas de la enajenación de acciones, pues de otra suerte, se le estaría obligando a pagar el gravamen sobre bases totalmente ajenas al objeto del tributo, es decir, a la renta o utilidad que obtuvo en el ejercicio.

Dicho criterio dio origen a la jurisprudencia, de rubro y texto siguientes:

"Novena Época
"Instancia: Primera Sala

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXIX, marzo de 2009

"Tesis: 1a./J. 17/2009

"Página: 283

"RENTA. DEDUCCIÓN DE PÉRDIDAS POR ENAJENACIÓN DE ACCIONES. EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2001, VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la proporcionalidad tributaria consiste en que los sujetos pasivos de un tributo contribuyan a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva, esto es, para que un gravamen sea proporcional se requiere que el hecho imponible del tributo refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos, de manera que es necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto. Ahora bien, el indicador de capacidad contributiva a que atendió el legislador al establecer el impuesto sobre la renta, lo constituye la obtención de ingresos que representen una renta o incremento en el haber patrimonial de los contribuyentes, pues si bien es cierto que conforme al artículo 1o. de la ley que regula ese impuesto, son objeto del mismo los ingresos y no las utilidades, también lo es que la base gravable se obtiene al acumular la totalidad de los ingresos y restar las deducciones procedentes, para determinar la utilidad fiscal a la que debe aplicarse la tasa para obtener el monto del impuesto a cubrir, según el artículo 10 de la ley referida. En congruencia con lo anterior, se concluye que la fracción XVIII del artículo 25 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente hasta el 31 de diciembre de 2001, viola el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque al limitar la posibilidad de deducir pérdidas por enajenación de acciones y otros títulos valor al monto de las ganancias obtenidas por ese concepto en el mismo ejercicio o en los cinco siguientes, obliga a cubrir el impuesto en función de una capacidad económica irreal.

"Amparo en revisión 467/2001. *****. 27 de febrero de 2002. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

"Amparo directo en revisión 366/2003. *****. 21 de mayo de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

"Amparo en revisión 832/2003. *****", 15 de octubre de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Eligio Nicolás Lerma Moreno.

"Amparo directo en revisión 915/2004. *****", 25 de agosto de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz.

"Amparo directo en revisión 1008/2008. *****", 3 de septiembre de 2008. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Paola Yaber Coronado."

El anterior criterio fue compartido por la Segunda Sala, al resolver los amparos directos en revisión 1172/2005, en sesión del veintisiete de enero de dos mil seis, 1526/2008, en sesión de veintiuno de enero de dos mil nueve, y 928/2009, en sesión del doce de agosto de dos mil nueve, así como el amparo en revisión 1793/2006, en sesión del catorce de marzo de dos mil siete.

II.2. Artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil siete.

II.2.a. Antecedentes.

A partir del principio de proporcionalidad.

Ahora bien, el texto del artículo 25, fracción XVIII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el primero de enero de dos mil dos, modificándose su numeración al artículo 32, fracción XVII, de dicha ley, y agregándose a la regla de no deducibilidad, las pérdidas financieras que provinieran de operaciones financieras derivadas de capital referidas a acciones o índices accionarios.

Dicho texto estuvo vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil siete, y fue también objeto de análisis constitucional por parte de la **Primera Sala** de este Alto Tribunal, al resolver los amparos en revisión 2549/2003, 2457/2003, 15/2004, 619/2004 y 2469/2003, en los cuales se señaló que la imposibilidad para deducir las pérdidas por enajenación de acciones en el monto que excediera la obtención de utilidades por ese concepto, es desproporcional, en tanto ello ocasiona que los contribuyentes tributen en función de una capacidad económica irreal.

Los precedentes de referencia originaron la siguiente jurisprudencia:

"Novena Época

"Instancia: Primera Sala

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XX, octubre de 2004

"Tesis: 1a./J. 87/2004

"Página: 249

"RENTA. DEDUCCIÓN DE PÉRDIDAS POR ENAJENACIÓN DE ACCIONES. EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN XVII, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2002, VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.—El mencionado principio previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica que los sujetos pasivos de la relación tributaria deben contribuir a los gastos públicos en función de sus respectivas capacidades económicas. Al respecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la capacidad contributiva de los sujetos pasivos de la relación jurídico tributaria atiende a la potencialidad real de éstos para contribuir a los gastos públicos, la cual es atribuida por el legislador al sujeto pasivo del impuesto, por lo que resulta necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable (capacidad contributiva) a la que se aplica la tasa de la obligación. En concordancia con lo anterior, se concluye que el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del 1o. de enero de 2002, viola el referido principio constitucional, al disponer que sólo serán deducibles las pérdidas financieras que provengan de operaciones financieras derivadas de capital referidas a acciones o índices accionarios, en la medida en que no excedan del monto de las ganancias que, en su caso, obtenga el contribuyente en el mismo ejercicio o en los cinco siguientes, derivadas de la enajenación de acciones y otros títulos valor cuyo rendimiento no sea interés en términos del artículo 9o. de esa ley, o en operaciones financieras derivadas de capital referidas a acciones o índices accionarios. Lo anterior en razón de que la limitante a dicha deducción imposibilita la determinación del gravamen atendiendo a la capacidad contributiva real del causante, pues dichas pérdidas constituyen un concepto que efectivamente impacta negativamente el patrimonio del particular y que, por ende, no debe ser considerado para efectos de la determinación del gravamen a su cargo, máxime si se aprecia que la deducción de las pérdidas sufridas es demandada por la lógica y la mecánica del tributo, toda vez que se incurre en dichas pérdidas por la realización de actividades que producen ingresos, o bien, cuando menos, por actividades que son orientadas a producirlos.

"Amparo en revisión 2549/2003. *****", 4 de febrero de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo.

"Amparo en revisión 2457/2003. *****", 25 de febrero de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

"Amparo en revisión 15/2004. *****", 26 de mayo de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Ángel Ponce Peña.

"Amparo en revisión 619/2004. ***** y coagraviadas. 30 de junio de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Manuel González Díaz.

"Amparo en revisión 2469/2003. *****", 11 de agosto de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Antonio Espinoza Rangel."

II.3. Contexto en el cual se resolvió la inconstitucionalidad de los artículos 25, fracción XVIII, vigente al treinta y uno de diciembre de dos mil uno, y 32, fracción XVII, vigente al treinta y uno de diciembre de dos mil siete, ambos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

En primer lugar, los precedentes de la Primera Sala que dieron origen a la jurisprudencia **1a./J. 17/2009**,² los de la Segunda Sala y además los que dieron origen a la tesis de jurisprudencia **1a./J. 87/2004**,³ prácticamente corresponden a empresas que consolidan o que habitualmente realizan la compra venta de acciones, según se destaca como sigue:

Empresas que consolidan o que habitualmente realizan la compra venta de acciones.

***** (AR. 467/2001).

² "RENDA. DEDUCCIÓN DE PÉRDIDAS POR ENAJENACIÓN DE ACCIONES. EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2001, VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."

³ "RENDA. DEDUCCIÓN DE PÉRDIDAS POR ENAJENACIÓN DE ACCIONES. EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN XVII, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2002, VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."

***** (ADR. 620/2002).

***** (ADR. 366/2003).

***** (AR. 832/2003).

***** (ADR. 915/2004).

***** (AR. 1793/2006).

***** (ADR. 1526/2008).

***** (ADR. 928/2009).

***** (AR. 2549/2003).

***** (AR. 2457/2003).

***** y ***** (AR. 619/2004).

***** (AR. 2469/2003).

* Artículo 25, fracción XVIII, vigente hasta el 31 de diciembre del 2001.

** Artículo 32, fracción XVII, vigente hasta el 31 de diciembre del 2007.

Empresas que no consolidan o que su actividad habitual no es la compra venta de acciones.⁴

⁴ Debe mencionarse que respecto de ***** y ***** , la recurrente fue la autoridad hacendaria en su carácter de tercero perjudicada; la Sala correspondiente si bien declaró infundado sus agravios y también lo es que en esencia declaró inoperantes los argumentos de la autoridad por no combatir adecuadamente las consideraciones del Tribunal Colegiado y en el caso de ***** , prevaleció el análisis de legalidad para declarar la inconstitucionalidad del artículo 32, fracción XVII. El criterio de que las disposiciones vigentes hasta el 31 de diciembre del 2007 violaba el principio de legalidad, fue el que finalmente prevaleció en ambas Salas, según la tesis de jurisprudencia 1a./J. 86/2004 de la Primera Sala: "RENTA. EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN XVII, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2002, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA, AL PERMITIR QUE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, MEDIANTE REGLAS DE CARÁCTER GENERAL, DECIDA QUÉ PÉRDIDAS SUFRIDAS EN LA ADQUISICIÓN Y ENAJENACIÓN DE ACCIONES PUEDEN SER DEDUCIBLES."

***** (ADR. 1008/2008).

***** (ADR. 1172/2005).

***** (AR. 15/2004).

* Artículo 25, fracción XVIII, vigente hasta el 31 de diciembre del 2001.

** Artículo 32, fracción XVII, vigente hasta el 31 de diciembre del 2007.

1. Todos los asuntos se basaron en el amparo en revisión 467/2001, éste es citado expresamente en las sentencias emitidas para cada empresa.

Ahora bien, en el amparo en revisión 467/2001, se analizó específicamente el caso de una sociedad controladora y que su actividad empresarial habitual era la compra venta de acciones, lo cual se desprende de las siguientes transcripciones:

AR. 467/2001.

Quejosa: *****.

a) En el número VI de los antecedentes de la demanda interpuesta por la quejosa, a fojas 6 en el punto 2, se señala:

"2. La sociedad quejosa tiene por objeto social, entre otras actividades, el promover, organizar, administrar, adquirir y enajenar acciones o participaciones en otras sociedades mercantiles y civiles."

b) Por otra parte, dentro de la sentencia del Juez de primera instancia a foja 23 se sostuvo:

"Es importante resaltar, además, que cuando las pérdidas accionarias las obtiene una empresa, cuyo objeto social consiste en la promoción, organización y transformación de toda clase de sociedades, mediante la suscripción, adquisición y enajenación de acciones o partes sociales, **como acontece en el presente asunto, tal empresa, de acuerdo con su objeto social, está desarrollando actos de comercio o actividades empresariales de manera habitual, con lo cual las acciones con las que realiza sus operaciones se convierten en mercancías, a diferencia de otras empresas con un objeto social distinto, las cuales al hacer transacciones con acciones obtienen ingresos extraordinarios no habituales**, motivo por el cual para ellas las acciones no son mercancías, sino más bien inversiones de carácter financiero; por ello, en el caso en análisis, la deducción de acciones enajenadas

por la empresa quejosa, atento a su objeto social, sí amerita de hecho un tratamiento fiscal especial, no así cuando se trata de acciones enajenadas por sociedades con un objeto social diverso al que se viene puntualizando."

(énfasis añadido)

c) Finalmente, en la ejecutoria se señaló en el último párrafo previo a los puntos resolutivos, textualmente lo siguiente:

"En los mismos términos se pronunció esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al fallar, por unanimidad de cuatro votos, **el amparo en revisión 3614/97** en sesión del once de octubre de dos mil." (énfasis añadido)

2. En relación al amparo en revisión 467/2001, debe destacarse que los razonamientos señalados provienen del **amparo en revisión 3614/97 en el que se hace aún más evidente** que el análisis se efectuó respecto de una sociedad controladora y que su actividad habitual era la compra venta de acciones.

Esto se puede advertir de la lectura del último párrafo del amparo en revisión 467/2001:

"En los mismos términos se pronunció esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al fallar, por unanimidad de cuatro votos, **el amparo en revisión 3614/97** en sesión del once de octubre de dos mil." (énfasis añadido)

Ahora bien, a fojas 51-52 de la ejecutoria pronunciada en el amparo en revisión 3614/97, en sesión del once de octubre de dos mil, se advierte que la quejosa es una sociedad controladora:

"En estos términos, **es claro que en aquellas empresas que consolidan sus resultados para efectos fiscales, como lo es mi mandante**, las utilidades o pérdidas derivadas de la enajenación de acciones sólo tienen un efecto en la determinación del impuesto sobre la renta a su cargo, cuando éstas se realizan con terceros ajenos al grupo.—Así entonces, como ocurre, en el caso de las pérdidas sufridas por la quejosa, en sociedades que consolidan sus resultados fiscales, sólo pueden generarse efectos fiscales en aquellas operaciones que no pueden tener un objeto de simulación o planeación fiscal, en la medida en que están realizadas con terceros ajenos al grupo."

A fojas 123-124 de la misma resolución, la Primera Sala destaca lo siguiente:

"Es importante resaltar, además, que cuando las pérdidas accionarias las obtiene una empresa, cuyo objeto social consiste en la promoción, organización y transformación de toda clase de sociedades mediante la suscripción, adquisición y enajenación de acciones o partes sociales como acontece en el presente asunto, tal empresa, de acuerdo con su objeto social, está desarrollando actos de comercio o actividades empresariales de manera habitual, **con lo cual las acciones con las que realiza sus operaciones, se convierten en mercancías, a diferencia de otras empresas con un objeto social distinto, las cuales al hacer transacciones con acciones obtienen ingresos extraordinarios no habituales**, motivo por el cual, para ella las acciones no son mercancías sino más bien de carácter financiero, por ello, en el caso en análisis, la deducción de acciones enajenadas por la empresa quejosa atento a su objeto social, sí amerita de hecho un tratamiento fiscal especial, no así, cuando se trata de acciones enajenadas por sociedades con un objeto social diverso al que se viene puntualizando. ..."

Por último, en la foja 126 de la misma resolución, se destaca lo siguiente:

"De todo lo anterior, se desprende que actualmente las empresas controladoras reciben un trato especial, justificado por la naturaleza de su objeto social, en cuanto a pérdidas por enajenación de acciones de sus empresas controladas. Así las cosas, en el presente asunto debe adoptarse similar razonamiento, pues como se ha venido haciendo hincapié, el objeto social de la empresa quejosa consiste en la promoción, organización y transformación de toda clase de sociedades, mediante la suscripción, adquisición y enajenación de acciones o partes sociales; esto es, motivo por el cual también para ella las acciones son mercancías, lo que implica que la deducción de acciones enajenadas, sí amerita un tratamiento fiscal especial, pues de otra forma no podrá deducir las pérdidas derivadas del costo de las acciones enajenadas, aun cuando los precios de adquisición y enajenación sean reales."

Lo anterior confirma que el análisis constitucional en el amparo en revisión 3614/97, se hizo respecto de una sociedad controladora y que este mismo criterio es el que prevaleció en todos los precedentes que conformaron las jurisprudencias de la Primera Sala.

Además, se destacan otros hechos de los asuntos resueltos que confirman que se trataba de sociedades controladoras:

En el caso del amparo directo en revisión 620/2002 promovido por ***** , dicha sociedad se dedica habitualmente a la compra venta de acciones.

Asimismo, en el amparo en revisión 832/2003 y en el amparo directo en revisión 915/2004, ambos promovidos por ***** , se destaca de los antecedentes de las respectivas demandas de amparo, lo siguiente:

"El 28 de abril de 1983, mediante el oficio ***** , la Secretaría de Hacienda y Crédito Público **autorizó a mi representada a determinar su resultado fiscal de manera consolidada**, conjuntamente con el de sus sociedades controladas, misma que fue renovada mediante los oficios números ***** , y ***** , de fecha 23 de diciembre de 1989 y 19 de septiembre de 1990, respectivamente."

3. Por otra parte, de los precedentes de la Segunda Sala, se advierte que también consideró los razonamientos expuestos por la Primera Sala en el **amparo en revisión 467/2001** y, además, se destacan los siguientes hechos de los asuntos resueltos que confirman que se trataba de sociedades controladoras o empresas que se dedican habitualmente a la compra venta de acciones:

En el caso del amparo en revisión 1793/2006, promovido por ***** , se desprende del considerando cuarto de la ejecutoria, que se trata de una empresa dedicada habitualmente a la compra venta de acciones por lo siguiente:

"Como se ve, la quejosa es una persona moral que tiene como objeto social la adquisición y enajenación de acciones, por lo que, contrariamente a lo expresado por la recurrente, es claro que las erogaciones que efectúa dicha empresa por tal actividad son necesarias para su funcionamiento ..."

Por lo que respecta al amparo directo en revisión 1526/2008, promovido por ***** , en la resolución impugnada, según oficio ***** , de nueve de mayo de dos mil seis, en la parte conducente se dijo:

"Esa Administración Central de Fiscalización a empresas que consolidan fiscalmente, con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal, adscrita a la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria, autoridad competente para emitir el presente, en virtud de que la contribuyente es una sociedad controladora que cuenta con la autorización para determinar su resultado fiscal consolidado, según oficio ***** del 29 de diciembre de 1994, emitido por la entonces Administración Especial Jurídica de Ingresos."

Asimismo, en el amparo directo en revisión 928/2009 promovido por ***** , en la ejecutoria pronunciada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal el doce de agosto de dos mil nueve, se señaló:

"CUARTO.—Sentencia recurrida y agravios. Antes de estudiar la procedencia de la revisión planteada y, en su caso, ocuparse del fondo del asunto, es conveniente tomar en cuenta lo que resolvió el Tribunal Colegiado del conocimiento y cuáles son los planteamientos que propone como agravios la parte recurrente.

"El Tribunal Colegiado de Circuito, al analizar los conceptos de violación relacionados con temas de constitucionalidad respecto del artículo 25, fracción XVIII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en el ejercicio fiscal de mil novecientos noventa y nueve, estableció:

"OCTAVO.— ... Establecido lo anterior, se consideran sustancialmente fundados, un argumento hecho valer por la parte quejosa en el primer concepto de violación, y lo estimado también por dicha quejosa en el tercer concepto de violación, antes sintetizados.

"...

"Asimismo, la quejosa se duele de que la fracción XVIII del artículo 25 de la Ley del Impuesto sobre la Renta es violatoria de la garantía de equidad tributaria, ...'

"Al respecto, precisa la citada quejosa que en el juicio de origen, las partes aceptaron expresamente que es una empresa que consolida sus resultados para efectos fiscales, en términos de lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, por lo que de ello se aprecia que la disposición en estudio, resulta inequitativa al establecer el mismo trato a contribuyentes que consolidan sus resultados fiscales, respecto del otorgado al resto de los contribuyentes, es decir, establece un trato equivalente a contribuyentes que se encuentran en situaciones distintas.

"...

"Son sustancialmente fundados tales argumentos, en atención a lo siguiente:

"...

"En efecto, de los antecedentes que informan el juicio de amparo afecto a este toca, destaca que la quejosa es una empresa controlada con autorización para consolidar su resultado fiscal, lo que deriva del oficio *****
de dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, según diverso

oficio *****", de fecha once de junio de dos mil cuatro (folio 52 del expediente de origen), que constituye el acto impugnado en el juicio de nulidad del que deriva la presente instancia, en el que se determinó el resultado fiscal de la empresa quejosa *****", como sociedad controladora (sic), en el ejercicio fiscal comprendido del primero de enero al treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y nueve."

4. En los amparos en revisión que dieron origen a la jurisprudencia 1a./J. 87/2004, nuevamente se tomó en consideración el **amparo en revisión 467/2001**, para declarar la inconstitucionalidad del artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil dos, tal como se observa en el cuadro siguiente:

AR o ADR	QUEJOSA	CRITERIO CITADO EN LA SENTENCIA.
AR 2549/2003	***** Resuelto: 4 de febrero de 2004.	A fojas 37 a 39 se tomó en consideración la tesis aislada 1a. XXXII/2002, derivada del amparo en revisión 467/2001 , resuelto por la Primera Sala el 27 de febrero de 2002, en donde se declaró la inconstitucionalidad del artículo 25, fracción XVIII, de la LISR.
AR 2457/2003	***** Resuelto: 25 de febrero de 2004.	A foja 38 se tomó en consideración la tesis aislada 1a. XXXII/2002 derivada del amparo en revisión 467/2001 , resuelto por la Primera Sala el 27 de febrero de 2002, en donde se declaró la inconstitucionalidad del artículo 25, fracción XVIII, de la LISR.
AR 15/2004	***** Resuelto: 26 de mayo de 2004.	A fojas 34 a 37 se tomó en consideración la tesis aislada 1a. XXXII/2002 derivada del amparo en revisión 467/2001 , resuelto por la Primera Sala el 27 de febrero de 2002, en donde se declaró la inconstitucionalidad del artículo 25, fracción XVIII, de la LISR.
AR 619/2004	***** y coagraviadas. Resuelto: 30 de junio de 2004.	A fojas 42 a 45 se tomó en consideración la tesis aislada 1a. XXXII/2002 derivada del amparo en revisión 467/2001 , resuelto por la Primera Sala el 27 de febrero de 2002, en donde se declaró la inconstitucionalidad del artículo 25, fracción XVIII, de la LISR.

AR. 2469/2003	***** Resuelto: 11 de agosto de 2004.	A fojas 51 a 54 se tomó en consideración la tesis aislada 1a. XXXII/2002 derivada del amparo en revisión 467/2001 , resuelto por la Primera Sala el 27 de febrero de 2002, en donde se declaró la inconstitucionalidad del artículo 25, fracción XVIII, de la LISR.
---------------	--	---

También se destacan los siguientes hechos, de los asuntos resueltos, que confirman que se trataba de sociedades que consolidaban fiscalmente o empresas que se dedicaban habitualmente a la compra venta de acciones:

Tratándose del amparo en revisión 2549/2003, promovido por ***** , se desprende que su actividad habitual era la venta de acciones, por la tenencia accionaria que poseía en un *****%, tal como se advierte de la sentencia de primera instancia que a foja 43 (sic), dice:

"Es menester puntualizar que la impetrante de garantías, enajenó las partes sociales –que poseía en un ***** por ciento– de la empresa ***** , empresa de responsabilidad limitada, el siete de enero de dos mil dos a la empresa ***** , según se advierte del contrato de compra venta de la misma fecha (foja 183 a 187 de autos), y de los dictámenes rendidos por el perito oficial y el ofrecido por el accionante ..."

"De lo expuesto, es inconcuso que la impetrante de garantías tiene interés jurídico para excitar el juicio constitucional que nos ocupa, en virtud de que controvierte la Ley del Impuesto sobre la Renta, en su artículo 32, fracción XVII, toda vez que debido al objeto social que persigue por virtud de las actividades que desarrollo en el ejercicio fiscal de dos mil dos ..."

En el caso del amparo en revisión 619/2004 promovido por ***** y coagraviadas, se trata de una empresa que consolida fiscalmente, como se desprende del capítulo de antecedentes de su demanda de amparo, por lo siguiente:

"2. Mediante oficio ***** , emitido el 23 de diciembre de 1993, por la entonces Administración Especial Jurídica de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se autorizó a ***** , en su carácter de sociedad controladora, a determinar su resultado fiscal consolidado conjuntamente con sus empresas controladas en términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, siendo ***** y ***** , unas de sus sociedades controladas, como se concluye de la tenencia accionaria del oficio de autorización antes citado ..."

De todo lo anterior, se advierte que el **amparo en revisión 467/2001**, fue el origen de las consideraciones tanto de la Primera como de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al analizar el principio de proporcionalidad, no sólo del artículo 25, fracción XVIII, sino también del artículo 32, fracción XVII, de lo cual destaca que los razonamientos se relacionaron con sociedades que pertenecen al régimen de consolidación fiscal o que la enajenación de acciones era el resultado de sus operaciones ordinarias o habituales.

III. Artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil ocho.

III.1. Artículos reformados y exposición de motivos.

Ahora bien, el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir de dos mil dos y hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil siete, fue modificado a través del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, del Código Fiscal de la Federación, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y se establece el Subsidio para el Empleo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de octubre de dos mil siete, y que entró en vigor el uno de enero de dos mil ocho, ahora reclamado, para quedar de la siguiente manera:

"Artículo 32. Para los efectos de este título, no serán deducibles:

"...

"XVII. Las pérdidas que provengan de la enajenación de acciones y de otros títulos valor cuyo rendimiento no sea interés en los términos del artículo 9o. de esta ley. Tampoco serán deducibles las pérdidas financieras que provengan de operaciones financieras derivadas de capital referidas a acciones o índices accionarios.

"Las pérdidas a que se refiere el párrafo anterior únicamente se podrán deducir contra el monto de las ganancias que, en su caso, obtenga el mismo contribuyente en el ejercicio o en los diez siguientes en la enajenación de acciones y otros títulos valor cuyo rendimiento no sea interés en los términos del artículo 9o. de esta ley, o en operaciones financieras derivadas de capital referidas a acciones o índices accionarios. Estas pérdidas no deberán exceder el monto de dichas ganancias.

"Las pérdidas se actualizarán por el periodo comprendido desde el mes en el que ocurrieron y hasta el mes de cierre del mismo ejercicio. La parte de

las pérdidas que no se deduzcan en un ejercicio se actualizará por el periodo comprendido desde el mes del cierre del ejercicio en el que se actualizó por última vez y hasta el último mes del ejercicio inmediato anterior a aquel en el que se deducirá.

"Para estar en posibilidad de deducir las pérdidas conforme a esta fracción, los contribuyentes deberán cumplir con lo siguiente:

"a) Tratándose de acciones que se coloquen entre el gran público inversionista, la pérdida se determinará efectuando los ajustes a que se refiere el artículo 24 de esta ley y considerando lo siguiente:

"1. Costo comprobado de adquisición, el precio en que se realizó la operación, siempre que la adquisición se haya efectuado en Bolsa de Valores concesionada en los términos de la Ley del Mercado de Valores. Si la adquisición se hizo fuera de la mencionada bolsa, se considerará como dicho costo el menor entre el precio de la operación y la cotización promedio en la Bolsa de Valores antes mencionada del día en que se adquirieron.

"2. Ingreso obtenido, el que se obtenga de la operación siempre que se enajenen en Bolsa de Valores concesionada en los términos de la Ley del Mercado de Valores. Si la enajenación se hizo fuera de dicha bolsa, se considerará como ingreso el mayor entre el precio de la operación y la cotización promedio en la Bolsa de Valores antes mencionada del día en que se enajenaron.

"b) Tratándose de partes sociales y de acciones distintas de las señaladas en el inciso anterior, la pérdida se determinará efectuando los ajustes a que se refiere el artículo 24 de esta ley y considerando como ingreso obtenido el que resulte mayor entre el pactado en la operación de que se trate y el precio de venta de las acciones determinado conforme a la metodología establecida en los artículos 215 y 216 de esta ley.

"Cuando la operación se realice con y entre partes relacionadas, se deberá presentar un estudio sobre la determinación del precio de venta de las acciones en los términos de los artículos 215 y 216 de esta ley y considerando los elementos contenidos en el inciso e) de la fracción 1 del citado artículo 215.

"c) Cuando se trate de títulos valor a que se refieren los incisos anteriores de esta fracción, siempre que en el caso de los comprendidos en el inciso a) se adquieran o se enajenen fuera de Bolsa de Valores concesionada en los términos de la Ley del Mercado de Valores, el adquirente, en todo caso, y el enajenante, cuando haya pérdida, deberán presentar aviso dentro de los diez

días siguientes a la fecha de la operación y, en su caso, el estudio sobre el precio de venta de las acciones a que se refiere el último párrafo del inciso anterior.

"d) En el caso de títulos valor distinto de los que se mencionan en los incisos anteriores de este artículo, se deberá solicitar autorización ante la autoridad fiscal correspondiente para deducir la pérdida. No será necesaria la autorización a que se refiere este inciso cuando se trate de instituciones que integran el sistema financiero. ..."

Asimismo, mediante dicho decreto, se reformó el artículo 68, fracción I, inciso e), de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para quedar como sigue:

"Artículo 68. La sociedad controladora para determinar su resultado fiscal consolidado o pérdida fiscal consolidada procederá como sigue:

"I. Se obtendrá la utilidad o la pérdida fiscal consolidada conforme a lo siguiente:

"e) Restará el monto de las pérdidas que provengan de la enajenación de acciones emitidas por las sociedades controladas en los términos del artículo 66 de esta ley, que no hayan sido de las consideradas como colocadas entre el gran público inversionista para efectos fiscales conforme a las reglas generales expedidas por el Servicio de Administración Tributaria, obtenidas por la sociedad controladora, siempre que se cumplan con los requisitos señalados en la fracción XVII, incisos a), b), c) y d) del artículo 32 de esta ley.

"Las pérdidas provenientes de la enajenación de acciones por la sociedad controladora emitidas por sociedades que no sean sociedades controladas, únicamente se disminuirán de las utilidades que por el mismo concepto obtenga la sociedad controladora provenientes de acciones emitidas por sociedades no controladas, cumpliendo con lo establecido en la fracción XVII del artículo 32 de esta ley.

"En ningún caso la sociedad controladora integrará dentro de la determinación de su utilidad fiscal o pérdida fiscal, según sea el caso, las pérdidas referidas en los párrafos anteriores."

Del texto transcrito del artículo 32, fracción XVII, se advierte que en el primer párrafo, se considera como un concepto no deducible, a las pérdidas por la enajenación de acciones y de otros títulos valor, cuyo rendimiento no sea interés, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9o. de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Sin embargo, en el segundo párrafo, el legislador permite la deducción de las pérdidas por la enajenación de acciones, únicamente contra las ganancias que obtenga el contribuyente en el ejercicio o en los diez siguientes en la enajenación de acciones u otros títulos valor, cuyo rendimiento no sea interés, de manera que las pérdidas no deberán exceder del monto de las ganancias.

Dicho supuesto también se prevé para el caso de las pérdidas financieras que provengan de operaciones financieras derivadas de capital referidas a acciones o índices accionarios.

Asimismo, se establece que para aplicar la deducción de la pérdida en los términos señalados, los contribuyentes deberán atender determinados requisitos dependiendo del supuesto de que se trate:

i. Acciones que se coloquen entre el gran público inversionista: se deberá determinar la pérdida efectuando los ajustes establecidos en el artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Se considerará como costo comprobado de adquisición y como ingreso obtenido: el precio de la adquisición y la enajenación, respectivamente, siempre que las operaciones de referencia se realicen en Bolsa de Valores concesionada; cuando sea fuera de ella, dicho costo será el menor entre el precio de la operación y la cotización promedio en la bolsa, en tanto que el ingreso obtenido será el mayor entre el precio de la operación y la cotización promedio en la bolsa.

ii. Partes sociales y acciones distintas a las colocadas entre el gran público inversionista: la pérdida se determina efectuando los ajustes señalados en el artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, considerando como ingreso obtenido el mayor entre el pactado en la operación y el precio de venta de las acciones, de conformidad con lo previsto en los artículos 215 y 216 de dicho ordenamiento. Si se trata de partes relacionadas, además se deberá presentar un estudio sobre la determinación del precio de venta de las acciones.

iii. Títulos valor referidos en los incisos anteriores: siempre que en el caso de los referidos en el inciso (i), se adquieran o enajenen fuera de Bolsa de Valores concesionada, el adquirente siempre, y el enajenante cuando exista pérdida, deben presentar aviso dentro de los diez días posteriores a la operación y, cuando sean partes relacionadas, un estudio sobre el precio de venta de las acciones.

iv. Títulos valor diferente a los mencionados: Solicitar autorización para deducir la pérdida, con excepción de las instituciones integrantes del sistema financiero.

Por lo que se refiere al artículo 68, fracción I, inciso e), de la ley, se prevé que las pérdidas que obtengan las sociedades controladoras por la enajenación de acciones emitidas por sus sociedades controladas, se pueden disminuir en la determinación de la utilidad fiscal o pérdida fiscal consolidada.

En cuanto a las pérdidas que obtengan las sociedades controladoras por la enajenación de acciones de sociedades no controladas, estarán a lo previsto por el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta; es decir, con el límite previsto en el segundo párrafo de dicho dispositivo y cumpliendo con los requisitos que ahí se refieren.

De lo anterior, se advierte que el numeral actualmente vigente, sigue estableciendo como regla general, que no serán deducibles las pérdidas que provengan de la enajenación de acciones y de otros títulos valor, cuyo rendimiento no sea interés, y permite su deducción sólo contra el monto de las ganancias que, por ese concepto obtenga el mismo contribuyente en el ejercicio en que sufrió la pérdida, o bien, en los diez años siguientes, siempre que las pérdidas no excedan el monto de las indicadas ganancias y cumpliendo con los requisitos ahí establecidos.

En la exposición de motivos del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el primero de octubre de dos mil siete, particularmente, **se expresaron las razones por las cuales se sostiene que debe prevalecer la limitante a la deducibilidad de las pérdidas por enajenación de acciones.**

Dicha exposición de motivos, en la parte conducente, señala lo siguiente:

"3. Pérdidas en enajenación de acciones

"Las pérdidas provenientes de la enajenación de acciones y de otros títulos valor se han considerado un gasto no deducible desde la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1981, debido principalmente a su naturaleza extraordinaria y para evitar transacciones especulativas que erosionen la base de dicho impuesto.

"El legislador previó la posibilidad de autorizar por excepción esta deducción cuando la adquisición y enajenación se efectuara dando cumplimiento a requisitos que en reglas generales establecieran las autoridades fiscales, de tal forma que se fijaron requisitos de control y de obtención de valores que

partían de los precios pactados en dichas transacciones. Tales reglas se encuentran en el Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta en los artículos 54 y 58.

"Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituyó la tesis de jurisprudencia 1a./J. 79/2002, en la que se determinó que se trasgredía la garantía de legalidad tributaria, en virtud de que se delega en la autoridad administrativa, la facultad de establecer los supuestos en los cuales opera la mencionada deducción de las pérdidas, destacando que al ser un elemento esencial de la base gravable del impuesto sobre la renta, únicamente puede ser fijado por un acto formal y materialmente legislativo.

"Para darle congruencia a la naturaleza extraordinaria de la deducción de las pérdidas de referencia, a partir de 1988, se incorporó un segundo párrafo a la fracción XVIII del artículo 25 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (actual fracción XVII del artículo 32), para establecer que únicamente se permitiría la deducción de dichas pérdidas contra las utilidades que, por el mismo concepto se obtuvieran, convirtiéndose a partir de ese momento en un régimen cédular únicamente respecto de la aplicación de las pérdidas provenientes por la enajenación de acciones, permitiéndose que las utilidades por este mismo concepto, se incorporaran a los demás ingresos acumulables.

"En el caso del régimen de consolidación fiscal, se aplicó igualmente un régimen cédular permitiendo que las pérdidas sufridas por alguna sociedad controlada o la sociedad controladora, se disminuyeran de las utilidades que, por el mismo concepto obtuvieran cualquiera de ellas.

"No obstante lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional la aplicación cédular para las sociedades controladoras que consolidan, pues consideró que de acuerdo con la lógica de operación del régimen de consolidación fiscal, procedía la deducción de dichas pérdidas al tratarse de sus operaciones ordinarias o habituales que buscan incorporar nuevas sociedades o desincorporar algunas de ellas con el objeto de fortalecer o eficientar el grupo de interés económico.

"De esta forma, en materia del principio de proporcionalidad tributaria, en diversos criterios que ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se indica que este principio no se trasgrede en la medida que las pérdidas provenientes de la enajenación de acciones, tenga su origen en la actividad preponderante o habitual de los contribuyentes.

"En este sentido, en los amparos en revisión 1439/1997 y 1238/2005 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concluyó lo siguiente:

"Es importante resaltar, además, que cuando las pérdidas accionarias las obtiene una empresa controladora con autorización para consolidar su resultado fiscal, como la hoy recurrente, tal empresa, de acuerdo con su objeto social, está desarrollando actos de comercio o actividades empresariales de manera habitual, con lo cual las acciones con las que realiza sus operaciones, se convierten en mercancías, a diferencia de las empresas no controladoras, las cuales al hacer transacciones con acciones obtienen ingresos extraordinarios no habituales, motivo por el cual, para ellas las acciones no son mercancías, sino más bien inversiones de carácter financiero; por ello, en este caso, la deducción de acciones enajenadas, sí ameritaría un tratamiento fiscal especial, no así cuando se trata de acciones que siendo mercancías son operadas por empresas controladoras.' (Amparo en revisión 1439/1997).

"Así, las personas morales, cuya actividad preponderante no sea la adquisición y enajenación de acciones, conforme al principio de estricta indispensabilidad de las deducciones, todos aquellos gastos o inversiones que no tengan relación económica con dicha actividad, no podrán deducirse, en virtud de que, de permitirse dichas deducciones, el sujeto pasivo estaría contribuyendo a los gastos públicos con base en una capacidad económica irreal, provocando, consecuentemente, un perjuicio a la hacienda pública.' (Amparo en revisión 1238/2005).

"Adicionalmente, cabe señalar que actualmente existen diversos sistemas alrededor del mundo para el tratamiento de las ganancias o pérdidas de capital y su introducción en cada país ha dependido de su sistema tributario y su política fiscal. México ha seguido un sistema parcial cedular que atenúa el impacto de las transacciones de venta de acciones o títulos valor, permitiéndose la aplicación de las pérdidas.

"Asimismo, Argentina, Estados Unidos de América, Suecia, Australia, Canadá, Reino Unido e Irlanda, cuentan con un sistema similar al de México para la aplicación de las pérdidas que provienen de la enajenación de acciones, permitiéndose únicamente su aplicación contra las utilidades que, por el mismo concepto se obtengan.

"Por las anteriores consideraciones, con el objeto de atender al criterio jurisprudencial de la tesis 1a./J. 79/2002 antes indicado, se propone incorporar en la Ley del Impuesto sobre la Renta las reglas señaladas y adecuar el tratamiento para el régimen de consolidación fiscal, de conformidad con los criterios jurisprudenciales y limitando su aplicación únicamente para aquellas transacciones que se efectúan respecto de las enajenaciones de acciones de empresas del grupo.

"En estas circunstancias, como medida para evitar que los contribuyentes apliquen pérdidas que deriven de operaciones especulativas, no procederá la disminución de dichas pérdidas contra las utilidades consolidadas cuando provengan de acciones emitidas por sociedades ajenas al grupo de interés económico y, en este caso, la sociedad controladora podrá aplicar las pérdidas que provengan de la enajenación de acciones contra las utilidades que por el mismo concepto obtenga, y que también provengan de operaciones de acciones emitidas por terceros ajenos al grupo.

"Por lo anterior, se propone a esa soberanía la modificación de la fracción XVII del artículo 32 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, basado en los siguientes principios:

"1. Que es facultad del Servicio de Administración Tributaria verificar estas operaciones, por lo que es necesario que los contribuyentes que deseen efectuar la deducción correspondiente, proporcionen los avisos e informes que permitan comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos.

"2. Que para evitar simulaciones y especulaciones, es necesario que los contribuyentes comprueben ante las autoridades fiscales que las transacciones se llevaron a cabo a precios de mercado, presentando para tal efecto el estudio de precios de transferencia respectivo, cuando las operaciones se efectúen con y entre partes relacionadas.

"3. Que las pérdidas que provienen de la enajenación de acciones y de otros títulos valor tienen una naturaleza extraordinaria y que su deducción procederá únicamente contra las utilidades que, por el mismo concepto obtengan los contribuyentes, atendiendo al requisito de indispensabilidad de las deducciones.

"4. Que para darle mayor oportunidad a los contribuyentes de recuperación de dichas pérdidas, se extiende el periodo de su aplicación a diez años en vez de los cinco años que actualmente se disponen.

"5. Que tratándose de sociedades controladoras que consoliden sus resultados fiscales, debido a que se trata de un mismo interés económico, se permita la deducción de las pérdidas por enajenación de acciones o títulos valor que sufra la sociedad controladora contra las utilidades de operación fiscales consolidadas, sin que esta prerrogativa abarque aquellas pérdidas que obtenga la sociedad controladora por transacciones que deriven de empresas respecto de las cuales no tiene el control y no se encuentren dentro del régimen de consolidación fiscal.

"Para lograr los objetivos señalados, se propone a esa soberanía modificar la fracción XVII del artículo 32 de la Ley del Impuesto sobre la Renta bajo las siguientes consideraciones:

"Régimen general

"• Las pérdidas que provengan de la enajenación de acciones u otros títulos valor son gastos no deducibles por tratarse de una deducción extraordinaria.

"• Al tratarse de una deducción extraordinaria, continúa el régimen cedular de aplicación de dichas pérdidas, por lo que la deducción se podrá efectuar únicamente contra las utilidades que provengan de la enajenación de acciones u otros títulos.

"En estos casos se incorporan medidas que señalan como obligación el que se pacten a valor de mercado y se presenten ante las autoridades administrativas los avisos y estudios de precios de transferencia respectivos.

"Régimen de Consolidación Fiscal

"Para este régimen se establece un tratamiento tanto para las sociedades controladoras como para las controladas que integran el grupo, como sigue:

"a) Sociedades controladoras

"La actividad preponderante o habitual de las sociedades controladoras es la compra venta de acciones de otras empresas siendo sus ingresos los originados por estas transacciones. Así, los gastos que ellas realizan están directamente relacionados con dicha actividad convirtiéndose en gastos ordinarios. En este sentido, es lógico que se permita su deducción contra sus utilidades de operación, sin que se aplique un régimen cedular.

"No obstante lo anterior, pudiera ser que las sociedades controladoras lleven a cabo dichas transacciones con un afán especulativo, y se trate de acciones de sociedades que se adquieren y venden sin la finalidad de incorporarlas al grupo de interés económico, es decir, que se trate de transacciones de empresas terceras ajenas al grupo. En estos casos, no sería congruente con el régimen de consolidación fiscal ni tampoco con los objetivos de política fiscal permitir que con prácticas especulativas se mermen las finanzas públicas.

"En los supuestos anteriores, se permitirá la deducción de las pérdidas que provengan de la enajenación de acciones u otros títulos valor, únicamente contra las utilidades que, por el mismo concepto obtenga la controladora.

"Por lo anterior, el régimen fiscal para las sociedades controladoras quedaría como sigue:

"• Se permitirá que las pérdidas que provengan de la enajenación de acciones u otros títulos valor se apliquen contra las utilidades fiscales consolidadas del grupo, siempre que se trate de las acciones emitidas por las sociedades controladas que se encuentren en el grupo de interés económico, es decir, no se aplicará un régimen cedular.

"• Para el caso de aquellas transacciones que efectúen las sociedades controladoras de acciones emitidas por sociedades ajenas al grupo de consolidación fiscal, se permitirá la deducción de las pérdidas que se sufran, únicamente contra las utilidades que, por el mismo concepto obtenga la sociedad controladora, es decir, aquí será aplicable un régimen cedular para las sociedades controladoras, igual al que se aplica a todos los demás contribuyentes.

"b) Sociedades controladas

"Para el caso de las sociedades controladas se mantiene la aplicación de un régimen cedular, por tratarse de pérdidas que provienen de operaciones extraordinarias. En este caso deberán continuar aplicando el régimen previsto en la fracción XVII del artículo 32 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

"Tratamiento de la ganancia

"De conformidad con la fracción V del artículo 20 de la Ley del Impuesto sobre la Renta la ganancia por la enajenación de acciones se considera un ingreso acumulable, por lo que los contribuyentes los acumulan a sus demás ingresos por sus actividades ordinarias.

"Adicionalmente, se considera que la mecánica de la ganancia por la enajenación de acciones como un ingreso acumulable debe conservarse, pues al no existir una tasa diferenciada de impuesto sobre la renta para gravar el resultado fiscal ordinario y las ganancias de capital, no resultarían variables en el pago del impuesto si se hace en forma separada o en forma acumulada.

"Adicionalmente, al conservarse este tratamiento se evita quitarle un beneficio al contribuyente consistente en aplicar las pérdidas fiscales por sus operaciones ordinarias contra la ganancia referida. ..."

III.2. Resumen de la reforma.

Del texto transcrito, así como de la lectura de la exposición de motivos, se advierte las razones que llevaron al Ejecutivo Federal a presentar la iniciativa de reformas, las cuales en esencia son las siguientes:

1. Las pérdidas provenientes de la enajenación de acciones y de otros títulos valor se han considerado un gasto no deducible desde la Ley del Impuesto sobre la Renta de mil novecientos ochenta y uno, esto debido principalmente a su naturaleza extraordinaria y para evitar transacciones especulativas que erosionen la base de dicho impuesto.

2. Con el fin de darle congruencia a la naturaleza extraordinaria de la deducción de las pérdidas, el Ejecutivo Federal propuso que únicamente se permitiría su deducción contra las utilidades que, por el mismo concepto se obtuvieran.

3. El régimen de disminución de las pérdidas por enajenación de acciones únicamente contra las ganancias por el mismo concepto, también se mantiene para ser consistente con los sistemas de otros países que le dan el mismo tratamiento que México.

4. Argentina, Estados Unidos de América, Suecia, Australia, Canadá, Reino Unido e Irlanda, cuentan con un sistema similar al de México para la aplicación de las pérdidas que provienen de la enajenación de acciones, permitiéndose únicamente su aplicación contra las utilidades que, por el mismo concepto se obtengan.

5. Tomando en consideración los precedentes jurisprudenciales de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionados con el tema y, por los cuales, se declaró la inconstitucionalidad de dicha regulación con distinta vigencia, por transgredir los principios proporcionalidad y equidad tributarias, se propusieron dos regímenes, uno general y otro relativo a la consolidación fiscal.

En cuanto al primer régimen, éste mantuvo la limitación de disminución de las pérdidas por enajenación de acciones contra las ganancias por el mismo concepto.

Por lo que hace al segundo régimen (consolidación fiscal), la sociedad controladora sí podría deducir las pérdidas por enajenación de acciones contra todas las utilidades fiscales consolidadas.

Sin embargo, lo anterior aplica únicamente a las pérdidas derivadas de enajenaciones de acciones que efectúe la sociedad controladora de sus sociedades controladas.

En el caso de que la sociedad controladora enajene acciones de sus sociedades no controladas; es decir, que no pertenezca al régimen de consolidación fiscal, se le aplica el régimen general.

La justificación para permitir la disminución de las citadas pérdidas contra todas las utilidades consolidadas fue con el objeto de atender los precedentes de este Alto Tribunal, en los cuales se señaló, que en el caso de las empresas que consolidan, al consistir su actividad habitual en la compra venta de acciones, en este caso sí se justificaba la aplicación de las pérdidas en la forma descrita.

6. Debería conservarse la mecánica de la ganancia por enajenación de acciones como un ingreso acumulable, al no existir una tasa diferenciada del impuesto, para gravar el resultado fiscal ordinario y las ganancias de capital, ya que no hay diferencia en el pago del impuesto si éste se hace de forma separada o acumulada.

IV. Estudio de los argumentos relacionados con la limitante en la deducción de la pérdida por enajenación de acciones.

IV.1. Resumen de los agravios vertidos en el recurso de revisión de la autoridad recurrente.

1. En el agravio séptimo, última parte, se establece que debe tomarse en cuenta la naturaleza extraordinaria de la deducción de las pérdidas por enajenación de acciones, en tanto que el juzgador no advirtió que el tratamiento fiscal de dichas pérdidas atiende a su naturaleza como operación pasiva.

2. En el agravio décimo se expresa que las pérdidas por enajenación de acciones no se encuentran vinculadas con ingresos distintos a los obtenidos por ganancias por enajenación de acciones, por lo que no resulta lógico ni razonable que se vincule a ingresos que no derivan de los mismos.

3. En los agravios segundo, inciso A) y tercero, la autoridad señala que el régimen se estableció para evitar operaciones que erosionen la base del impuesto (fines extrafiscales contenidos en la exposición

de motivos), pero en el agravio sexto al mismo tiempo se considera la importancia de que se reconozcan esas pérdidas, de ahí que le otorgue a los contribuyentes el beneficio de aplicarlas como deducción contra las ganancias, lo cual, según se aduce en el agravio octavo, inciso C), conlleva una facilidad administrativa (por existir una misma tasa de impuesto que no altera el resultado del cálculo) y que el contribuyente pueda aplicar sus pérdidas ordinarias contra las ganancias obtenidas en la enajenación de acciones.

4. En el agravio segundo, inciso B), se sostiene que en el caso concreto podría presuponerse la existencia de una práctica elusiva con fines especulativos por parte de la quejosa, bajo la consideración de que los contribuyentes implementan estrategias fiscales con el único objetivo de erosionar la base gravable del impuesto, razones que motivaron al legislador a establecer medidas que obstaculicen o impidan su práctica.

5. En el agravio octavo, inciso A), aduce la autoridad que el legislador cuenta con libertad de configuración legislativa para establecer los tributos y su mecánica, y con esa libertad puede establecer regímenes especiales.

6. En el agravio octavo, inciso B), la autoridad responsable hizo valer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la constitucionalidad del sistema cédular establecido para los regímenes fiscales preferentes (Refipres) –principio de que en un mismo patrimonio se separen ingresos y deducciones–, de lo cual deriva que el hecho de que se limite la deducción de las pérdidas por enajenación de acciones solamente contra el ingreso derivado del mismo concepto, ello no puede considerarse inconstitucional.

7. En el agravio noveno, sostiene la autoridad recurrente que la Juez a quo no analizó ni desvirtuó las razones expresadas por el legislador en la exposición de motivos y en el procedimiento legislativo del precepto reclamado, lo que provoca incongruencia y falta de exhaustividad en la sentencia recurrida.

Para dar respuesta a los argumentos previamente sintetizados, en primer lugar se emprenderá un análisis general en torno a la reforma del precepto tildado de inconstitucional.

IV.2.a. Análisis del artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil ocho, ahora reclamado.

Este Tribunal Pleno advierte que el titular del Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, al reformar el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil ocho, tuvieron en cuenta lo siguiente:

a) Que es facultad del Servicio de Administración Tributaria verificar las operaciones de enajenación de acciones, por lo cual es necesario que los contribuyentes que deseen efectuar la deducción correspondiente, proporcionen los avisos e informes que permitan comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos.

b) Que para evitar simulaciones y especulaciones, es necesario que los contribuyentes comprueben ante las autoridades fiscales que las transacciones se llevaron a cabo a precios de mercado, presentando para tal efecto el estudio de precios de transferencia respectivo, cuando las operaciones se efectúen con y entre partes relacionadas.

c) Que las pérdidas que provienen de la enajenación de acciones y de otros títulos valor, tienen una naturaleza extraordinaria y que su deducción procederá únicamente contra las utilidades que, por el mismo concepto obtengan los contribuyentes, atendiendo al requisito de indispensabilidad de las deducciones.

d) Que para darle mayor oportunidad a los contribuyentes de recuperación de dichas pérdidas, se extiende el periodo de su aplicación a diez años en vez de los cinco años que anteriormente se disponían.

e) Que tratándose de sociedades controladoras que consoliden sus resultados fiscales, debido a que se trata de un mismo interés económico, se permita la deducción de las pérdidas por enajenación de acciones o títulos valor que sufra la sociedad controladora contra las utilidades de operación fiscales consolidadas, sin que esta prerrogativa abarque aquellas pérdidas que obtenga la sociedad controladora por transacciones que deriven de empresas respecto de las cuales no tiene el control y no se encuentren dentro del régimen de consolidación fiscal.

Derivado de lo anterior, surge el siguiente cuestionamiento:

IV.2.b. ¿Las reformas al artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente a partir del primero de enero de dos mil ocho, atendieron y subsanaron los vicios de inconstitucionalidad antes señalados?

A juicio del Poder Ejecutivo Federal y del Poder Legislativo Federal, **sí** fueron atendidos y subsanados los vicios de inconstitucionalidad por los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró que los artículos 25, fracción XVIII (vigente hasta dos mil uno) y 32, fracción XVII (vigente hasta dos mil siete), ambos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, eran violatorios de la Constitución, por las siguientes razones:

- En principio, se atendió el criterio jurisprudencial **1a./J. 79/2002**, en donde la **Primera Sala** declaró la inconstitucionalidad del artículo 25, fracción XVIII, por transgredir el principio de legalidad tributaria, en virtud de que los requisitos se encontraban en reglas de carácter general. Como consecuencia de ello se incorporaron en el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, dichos requisitos.

- Se atendió el precedente judicial del amparo en revisión **1439/1997** en el cual se advirtió una violación al principio de equidad tributaria, porque se daba un trato igual tanto a las empresas controladoras o controladas con autorización para consolidar su resultado fiscal, respecto de aquellas que no tributaban en dicho régimen.

- De igual forma, se consideró el precedente del amparo directo en revisión **1238/2005**, en donde la Primera Sala sostuvo que el artículo 25, fracción XVIII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil uno, no era inconstitucional toda vez que las personas morales, cuya actividad habitual no sea la adquisición y enajenación de acciones, conforme al principio de estricta indispensabilidad de las deducciones, no podrán deducir la pérdida que obtengan por enajenación de acciones, ya que son gastos o inversiones que no tienen relación económica con la actividad principal del causante del impuesto.

En efecto, de las consideraciones que hizo el legislador a la exposición de motivos del Ejecutivo Federal, este Tribunal Pleno observa que las reformas efectuadas se hicieron con el fin de atender las declaratorias de inconstitucionalidad que ambas Salas de esta Suprema Corte pronunciaron, y que dieron origen a los siguientes precedentes:

- En materia de la violación al principio de legalidad tributaria, se emitieron las jurisprudencias **1a./J. 79/2002** y **1a./J. 86/2004**, que declararon la inconstitucionalidad de los artículos 25, fracción XVIII (vigente hasta dos mil uno) y 32, fracción XVII (vigente hasta el dos mil siete), de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

- En materia de equidad tributaria, se emitió la tesis de jurisprudencia **2a./J. 141/2009** que declaró la inconstitucionalidad del artículo 25, fracción XVIII, vigente hasta dos mil uno, porque se daba un trato igual a las sociedades controladoras y controladas que tributan en el régimen de consolidación fiscal, respecto de aquellas que no tributan en dicho régimen.

Por lo que se refiere a la violación al principio de proporcionalidad tributaria determinada en las jurisprudencias **1a./J. 87/2004** y **1a./J. 17/2009**, este Tribunal Pleno advierte que a pesar de que la norma vigente a partir de dos mil ocho conserva la limitante declarada inconstitucional, los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, sí atendieron y subsanaron dicha declaratoria de acuerdo con lo siguiente:

El análisis constitucional realizado por ambas Salas de este Alto Tribunal, se dio en el contexto de que se trataba de sociedades que pertenecían al régimen de consolidación fiscal o que su actividad habitual era la compra-venta de acciones; por tanto, al haberse reformado el artículo 68, fracción I, inciso e), de la Ley del Impuesto sobre la Renta, sí se atendió a los pronunciamientos de ambas Salas.

Por otra parte, del estudio de la exposición de motivos, como de las consideraciones que llevaron al legislador aprobar la citada reforma, así como de los agravios de la autoridad expuestos en su recurso de revisión, se advierte que **existen argumentos que no fueron analizados en su momento por este Alto Tribunal, cuando se declaró la inconstitucionalidad de las disposiciones legales vigentes hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil siete.**

En efecto, del análisis de los agravios de la autoridad en su recurso, se desprende que la limitante para deducir las pérdidas por enajenación de acciones, obedece a que en estos casos, si bien puede derivar de un decremento patrimonial, también es cierto, que en su determinación se incluyen conceptos ajenos a la erogación que se hizo en la adquisición de las acciones, como lo son: las utilidades generadas por la empresa emisora.

Incluso, se observa que cuando se analizó en su momento por las Salas de esta Suprema Corte el menoscabo patrimonial de la pérdida por

enajenación de acciones, no se tomó en consideración que este tipo de pérdidas es una erogación **de naturaleza extraordinaria**, en el sentido expuesto tanto en la exposición de motivos como en los agravios de la recurrente.

De igual forma, las Salas de este Alto Tribunal, tampoco consideraron el argumento de la autoridad en el sentido de que la limitante también obedece a evitar transacciones especulativas que erosionen la base del impuesto.

Finalmente, no se ha analizado que la limitante a la disminución de las pérdidas por enajenación de acciones obedece a mantener un régimen nacional consistente con el sistema de nuestros principales socios comerciales.

De acuerdo con lo anterior, a juicio de este Tribunal Pleno, sí se atendieron los vicios de legalidad tributaria, como los de equidad y proporcionalidad, pues por una parte, se observa que se incorporaron en la ley los requisitos para su deducción, y por otro lado, tratándose del régimen de consolidación fiscal, ahora se permite la deducción de las pérdidas por enajenación de acciones que sufra la sociedad controladora contra las utilidades fiscales consolidadas, sin que esta prerrogativa abarque aquellas pérdidas que obtenga la sociedad controladora por transacciones que deriven de empresas respecto de las cuales no tiene el control y no se encuentren dentro del régimen de consolidación fiscal.

Por otra parte, existen nuevos argumentos por parte de la autoridad en su recurso de revisión y razones adicionales dentro del proceso de reformas que llevaron a los Poderes de la Unión hacer las modificaciones legislativas que ahora se cuestiona.

Máxime, que este Alto Tribunal no se ha pronunciado respecto a si la pérdida por enajenaciones de acciones como una deducción de naturaleza extraordinaria es o no, violatoria del principio de proporcionalidad, lo que lleva a este órgano jurisdiccional a emprender un nuevo estudio de constitucionalidad de la norma reclamada a la luz del citado principio.

Una vez efectuado el análisis general de la reforma reclamada y antes de entrar al estudio de razonabilidad de la medida, ahora se emprenderá el **análisis específico** de los **agravios** hechos valer por la autoridad recurrente en los que sostiene que el artículo reclamado **no viola** el principio de **proporcionalidad tributaria**.

IV.3. Estudio de los agravios.

De los agravios hechos valer por la autoridad recurrente, así como de la exposición de motivos del Ejecutivo Federal y de las consideraciones

del legislador en torno a la norma reclamada, se desprende que la limitante para deducir la pérdida por enajenación de acciones sólo contra ganancias obtenidas por el mismo concepto, se justificó sustancialmente en la libre configuración legislativa.

Ahora bien, en el caso específico, la libre configuración legislativa se sustentó en lo siguiente:

A. Las pérdidas por la enajenación de acciones son de naturaleza extraordinaria.

B. El régimen atiende a evitar transacciones que erosionen la base del impuesto sobre la renta.

C. El régimen es coincidente con los regímenes fiscales que operan en el mundo.

A mayor abundamiento, la autoridad recurrente pretende apoyar sus argumentos con lo resuelto por este Alto Tribunal en el caso de los regímenes fiscales preferentes (Refipres), en el cual se sostuvo que por el hecho de que en un mismo patrimonio se separen los ingresos y deducciones, ello no implica en sí mismo que se transgreda el principio proporcionalidad tributaria.

A continuación se procede a contestar los agravios señalados:

IV.3.a. Libre configuración legislativa.

En primer término, es importante destacar como premisa fundamental que este Alto Tribunal ha reconocido que **en el diseño del sistema tributario, el legislador cuenta con libertad de configuración**, tanto para establecer los tributos, como su mecánica.

Sin embargo, la libertad con la que cuenta el legislador para el diseño de los impuestos, **no es absoluta, sino que se encuentra limitada a respetar los principios constitucionales, entre ellos el de proporcionalidad tributaria.**

El criterio anterior, ha sido reconocido por este Tribunal en la jurisprudencia de la Primera Sala que señala:

"Novena Época

"Instancia: Primera Sala

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXVI, diciembre de 2007

"Tesis: 1a./J. 159/2007

"Página: 111

"SISTEMA TRIBUTARIO. SU DISEÑO SE ENCUENTRA DENTRO DEL ÁMBITO DE LIBRE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA, RESPETANDO LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES.—El Texto Constitucional establece que el objetivo del sistema tributario es cubrir los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados y Municipios, dentro de un marco legal que sea proporcional y equitativo, por ello se afirma que dicho sistema se integra por diversas normas, a través de las cuales se cumple con el mencionado objetivo asignado constitucionalmente. Ahora bien, la creación del citado sistema, por disposición de la Constitución Federal, está a cargo del Poder Legislativo de la Unión, al que debe reconocérsele un aspecto legítimo para definir el modelo y las políticas tributarias que en cada momento histórico cumplan con sus propósitos de la mejor manera, sin pasar por alto que existen ciertos límites que no pueden rebasarse sin violentar los principios constitucionales, la vigencia del principio democrático y la reserva de ley en materia impositiva. En tal virtud, debe señalarse que el diseño del sistema tributario, a nivel de leyes, pertenece al ámbito de facultades legislativas y que, como tal, lleva aparejado un margen de configuración política —amplio, mas no ilimitado—, reconocido a los representantes de los ciudadanos para establecer el régimen legal del tributo, por lo que el hecho de que en un determinado momento los supuestos a los que recurra el legislador para fundamentar las hipótesis normativas no sean aquellos vinculados con anterioridad a las hipótesis contempladas legalmente, no resulta inconstitucional, siempre y cuando con ello no se vulneren otros principios constitucionales."

Asimismo, en relación con las deducciones que deben ser reconocidas por el legislador en el diseño de la Ley el Impuesto sobre la Renta —dentro del marco de su libre configuración legislativa—, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que son aquellas que se encuentran relacionadas con la producción del ingreso, pues se trata de una exigencia del principio de proporcionalidad en materia tributaria.⁵

Acorde a este criterio, este Alto Tribunal ha señalado que la mecánica propuesta por el legislador en el diseño normativo del cálculo del impuesto

⁵ Tesis: 1a. XXVIII/2007. "DEDUCCIONES. CRITERIO PARA SU INTERPRETACIÓN EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.". Novena Época. Instancia: Primera Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, febrero de 2007, página 638.

sobre la renta, debe atender los criterios que ha sostenido en relación con las deducciones estructurales,⁶ que deben ser reconocidas por el legislador en acatamiento al principio de proporcionalidad, a fin de que el tributo resultante se ajuste a la capacidad contributiva, reconociéndose los costos inherentes a la producción del ingreso y permitiendo que el gravamen pese únicamente sobre el impacto positivo en el haber patrimonial del causante.

Lo anterior, no implica que no se puedan establecer requisitos o modalidades para su deducción, sino que válidamente pueden sujetarse a las condiciones señaladas por el legislador, debiendo precisarse que dicha decisión del creador de la norma se encuentra sujeta al juicio de razonabilidad, a fin de no afectar los derechos de los gobernados.⁷

En este contexto, es necesario analizar la reforma del artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para verificar si cumple con los principios y criterios anteriormente aludidos, por lo cual se procede a realizar el siguiente cuestionamiento:

IV.3.b. ¿En qué consistió la libre configuración legislativa en la reforma del artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil ocho?

A partir de la reforma, el precepto señalado estableció lo siguiente:

"Artículo 32. Para los efectos de este título, no serán deducibles:

"XVII. Las pérdidas que provengan de la enajenación de acciones y de otros títulos valor cuyo rendimiento no sea interés en los términos del artículo 9o. de esta ley. Tampoco serán deducibles las pérdidas financieras que provengan de operaciones financieras derivadas de capital referidas a acciones o índices accionarios.

"Las pérdidas a que se refiere el párrafo anterior únicamente se podrán deducir contra el monto de las ganancias que, en su caso, obtenga el mismo

⁶ Tesis. 1a./J. 15/2011. "DEDUCCIONES ESTRUCTURALES Y NO ESTRUCTURALES. RAZONES QUE PUEDEN JUSTIFICAR SU INCORPORACIÓN EN EL DISEÑO NORMATIVO DEL CÁLCULO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.". Novena Época. Instancia: Primera Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 170.

⁷ Jurisprudencia: 1a./J. 103/2009. "DEDUCCIONES. CRITERIOS PARA DISTINGUIR LAS DIFERENCIAS ENTRE LAS CONTEMPLADAS EN LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.". Novena Época. Instancia: Primera Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 108.

contribuyente en el ejercicio o en los diez siguientes en la enajenación de acciones y otros títulos valor cuyo rendimiento no sea interés en los términos del artículo 9o. de esta ley, o en operaciones financieras derivadas de capital referidas a acciones o índices accionarios. Estas pérdidas no deberán exceder el monto de dichas ganancias."

Del texto transcrito, se advierte que, en el primer párrafo se considera como un concepto no deducible a las pérdidas por la enajenación de acciones y de otros títulos valor, cuyo rendimiento no sea interés, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9o. de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Sin embargo, en el segundo párrafo, el legislador permite la deducción de las pérdidas por la enajenación de acciones únicamente contra las ganancias que obtenga el contribuyente en el ejercicio o en los diez siguientes en la enajenación de acciones u otros títulos valor, cuyo rendimiento no sea interés, de manera que las pérdidas no deberán exceder del monto de las ganancias, lo que se identifica como una modalidad de la deducción de la citada pérdida.

Por tanto, la reforma del artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a fin de permitir la deducción de las pérdidas por la enajenación de acciones únicamente contra las ganancias que obtenga el contribuyente por el mismo concepto, y no así contra utilidades ordinarias, se encuentra dentro del ámbito de la libre configuración legislativa.

Sin embargo, debe mencionarse que esa libre configuración legislativa no es ilimitada pues, como se indicó con antelación, está acotada a respetar los principios constitucionales, como es el caso del principio de proporcionalidad tributaria.

Además, como se indicó anteriormente las deducciones estructurales si bien pueden estar sujetas a modalidades y requisitos, éstos deben atender a los principios constitucionales.

A continuación, se procede a analizar si las razones para sustentar la modalidad –limitante– consistente en disminuir la pérdida por enajenación de acciones contra la ganancia derivada del mismo concepto, son constitucionalmente válidas.

A fin de dar contestación al cuestionamiento anterior, este Alto Tribunal atenderá las razones y propósitos señalados en la exposición de motivos a la iniciativa de reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta presentada por el

Ejecutivo Federal, las consideraciones del legislador y los agravios de la autoridad recurrente, donde medularmente se señala que:

A. Las pérdidas por enajenación de acciones son de naturaleza extraordinaria.

B. El régimen atiende a evitar transacciones que erosionen la base del impuesto sobre la renta.

C. El régimen es coincidente con los regímenes fiscales que operan en el mundo.

A. Naturaleza extraordinaria.

Para desentrañar el alcance de la naturaleza extraordinaria de la pérdida por enajenación de acciones, surge el siguiente cuestionamiento:

A.1. ¿En qué consiste la naturaleza extraordinaria de la pérdida por enajenación de acciones?

En principio, se debe acudir a las fuentes donde emana el calificativo de *extraordinaria* de la pérdida por enajenación de acciones.

Tanto el Ejecutivo Federal en su exposición de motivos, como el legislador en sus consideraciones, indicaron que se mantenía el régimen de la pérdida obtenida en la enajenación de acciones, al tener una naturaleza *extraordinaria*.

En la exposición de motivos a la iniciativa de reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta, presentada por el Ejecutivo Federal y el legislador en sus consideraciones, concretamente en torno al artículo 32, fracción XVII, se indicó lo siguiente:

"3. Pérdidas en enajenación de acciones

"Las pérdidas provenientes de la enajenación de acciones y de otros títulos valor se han considerado un gasto no deducible desde la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1981, **debido principalmente a su naturaleza extraordinaria y para evitar transacciones especulativas que erosionen la base de dicho impuesto.**

"El legislador previó la posibilidad de autorizar por excepción esta deducción cuando la adquisición y enajenación se efectuara dando cumplimiento a

requisitos que en reglas generales establecieran las autoridades fiscales, de tal forma que se fijaron requisitos de control y de obtención de valores que partían de los precios pactados en dichas transacciones. Tales reglas se encuentran en el Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta en los artículos 54 y 58.

" ...

"Para darle congruencia a la naturaleza extraordinaria de la deducción de las pérdidas de referencia, a partir de 1988 se incorporó un segundo párrafo a la fracción XVIII del artículo 25 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (actual fracción XVII del artículo 32), para establecer que únicamente se permitiría la deducción de dichas pérdidas contra las utilidades que, por el mismo concepto se obtuvieran, convirtiéndose a partir de ese momento en un régimen cédular únicamente respecto de la aplicación de las pérdidas provenientes por la enajenación de acciones, permitiéndose que las utilidades por este mismo concepto se incorporaran a los demás ingresos acumulables.

" ...

"Por lo anterior, se propone a esa soberanía la modificación de la fracción XVII del artículo 32 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, basado en los siguientes principios:

" ...

"3. Que las pérdidas que provienen de la enajenación de acciones y de otros títulos valor tienen una naturaleza extraordinaria y que su deducción procederá únicamente contra las utilidades que, por el mismo concepto obtengan los contribuyentes, atendiendo al requisito de indispensabilidad de las deducciones.

" ...

"Régimen general

"• Las pérdidas que provengan de la enajenación de acciones u otros títulos valor son gastos no deducibles por tratarse de una deducción extraordinaria.

"• Al tratarse de una deducción extraordinaria, continúa el régimen cédular de aplicación de dichas pérdidas, por lo que la deducción se podrá efectuar únicamente contra las utilidades que provengan de la enajenación de acciones u otros títulos.

"En estos casos se incorporan medidas que señalan como obligación el que se pacten a valor de mercado y se presenten ante las autoridades administrativas los avisos y estudios de precios de transferencia respectivos. ..."

De las consideraciones vertidas en la exposición de motivos del Ejecutivo Federal y en las consideraciones del legislador, no se desprenden los alcances que deben entenderse referidos al calificativo de las pérdidas por enajenación de acciones como *extraordinarias*, por lo que resulta necesario atender y analizar los argumentos expuestos por la autoridad recurrente en su recurso de revisión, a fin de dilucidar tal cuestión.

Lo anterior, ya que dicha autoridad en sus agravios explica por qué las pérdidas por enajenación de acciones tienen una naturaleza extraordinaria. En resumen, destaca las siguientes:

A.2. Características de la naturaleza extraordinaria.

a) Derivado de la frecuencia con que se realiza este tipo de operaciones.

Aduce la autoridad recurrente que, existen ingresos activos vinculados necesariamente a la actividad productiva de una empresa, que implican la asignación de recursos, tanto materiales, como humanos y, generalmente, son realizadas en forma regular.

Por el contrario, existen ingresos pasivos, cuya característica esencial es que no requieren el recurso o esfuerzo humano para que los ingresos se generen; tal es el caso de los ingresos por enajenación de acciones, que normalmente son transacciones extraordinarias o excepcionales.

Por tanto, la particularidad que tienen las operaciones realizadas con acciones, es la frecuencia con la que se llevan a cabo, pues en contraste con actividades productivas de las empresas que son cotidianas o habituales, en el caso de la compra venta de acciones, estas operaciones por su propia naturaleza no se realizan en el día a día, ya que son excepcionales.⁸

⁸ Incluso en el caso de empresas que cotidianamente realizan la compra venta de acciones, la Ley del Impuesto sobre la Renta prevé dentro del Régimen de Consolidación Fiscal la posibilidad de poder deducir la pérdida por enajenación de acciones contra las utilidades fiscales consolidadas.

b) El momento de acumulación de las ganancias y disminución de las pérdidas es altamente flexible.

Sostiene la autoridad recurrente que, derivado del carácter pasivo y la frecuencia con que se realizan este tipo de operaciones, da lugar a que los contribuyentes puedan manipular el momento en que obtienen la ganancia o la pérdida, ya que al reconocerse los efectos fiscales de la enajenación de las acciones hasta el ejercicio en que se realiza la operación, y no conforme, se generan los cambios en su valor, en sí mismo permite cierta flexibilidad en las transacciones con acciones.

Es decir, el reconocimiento del ingreso para efectos fiscales se difiere hasta que se efectúa la enajenación del bien y no conforme se va generando año con año.

Ahora, no obstante la similitud que la enajenación de acciones pudiera tener con cualquier otra enajenación de activos fijos y terrenos, respecto del reconocimiento del momento en que se obtiene el ingreso, lo cierto es que, se distinguen en mucho por la flexibilidad para llevar a cabo uno y otro tipo de operaciones, pues mientras en el caso de la venta de acciones los contribuyentes las efectúan con cierta flexibilidad por su naturaleza de bienes intangibles (en el sentido de que más allá del papel no habría algo perceptible) y por su precio, que es altamente manipulable, en el caso de activos fijos y terrenos su venta no puede ser tan discrecional y flexible, por tratarse de bienes tangibles, cuyo precio tiene mayor exactitud en el mercado, además de que la inversión en dichos bienes es para la generación de ingresos en actividades productivas.

Como consecuencia de lo anterior, se propicia que los accionistas propietarios se vean alentados a no llevar a cabo la enajenación cuando en la operación surgiera una ganancia (*cuando las tasas de impuesto son altas*) y, por el contrario, si se produjera una pérdida se incentiva su enajenación inmediata (*para disminuirlas de sus ingresos de actividades productivas*).

c) Se trata de una operación pasiva.

Aduce la autoridad recurrente que los ingresos derivados de la enajenación de acciones se consideran pasivos, porque no participa el esfuerzo personal del contribuyente para generarlos.

d) Construcción del costo de las acciones.

Otra característica que la autoridad recurrente identifica en la naturaleza extraordinaria de las pérdidas por enajenación de acciones, es la cons-

trucción de su costo –derivado de la suma de varios elementos que pueden dar lugar a la pérdida por enajenación de acciones–.

A fin de conocer cómo se determina el costo de las acciones, se debe tener presente lo regulado por el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el cual señala que la pérdida por enajenación de acciones se determinará efectuando los ajustes a que se refiere el artículo 24 de la misma ley, conforme a lo siguiente:

"Artículo 32. ...

"XVII. ...

"Las pérdidas a que se refiere el párrafo anterior únicamente se podrán deducir contra el monto de las ganancias que, en su caso, obtenga el mismo contribuyente en el ejercicio o en los diez siguientes en la enajenación de acciones y otros títulos valor cuyo rendimiento no sea interés en los términos del artículo 9o. de esta ley, o en operaciones financieras derivadas de capital referidas a acciones o índices accionarios. Estas pérdidas no deberán exceder el monto de dichas ganancias.

" ...

"Para estar en posibilidad de deducir las pérdidas conforme a esta fracción, los contribuyentes deberán cumplir con lo siguiente:

"a) Tratándose de acciones que se coloquen entre el gran público inversionista, la pérdida se determinará efectuando los ajustes a que se refiere el artículo 24 de esta ley y considerando lo siguiente:

" ...

"b) Tratándose de partes sociales y de acciones distintas de las señaladas en el inciso anterior, la pérdida se determinará efectuando los ajustes a que se refiere el artículo 24 de esta ley y considerando como ingreso obtenido el que resulte mayor entre el pactado en la operación de que se trate y el precio de venta de las acciones determinado conforme a la metodología establecida en los artículos 215 y 216 de esta ley. ..."

Del precepto en cita, se aprecia que, resulta necesario realizar una interpretación contextual, sistemática y teleológica⁹ del artículo 32, fracción XVII,

⁹ Sirven de apoyo a lo anterior: La jurisprudencia 1a./J. 42/2004 de rubro: "VALOR AGREGADO. LA TASA DEL 15% A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN I, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA

en relación con el artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al estar estrechamente vinculados con la mecánica de determinación de la ganancia (o pérdida) por enajenación de acciones y la deducción respectiva.

De acuerdo con el artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, la ganancia (o pérdida) por enajenación de acciones, se obtiene como sigue:

"Artículo 24. Para determinar la ganancia por enajenación de acciones cuyo periodo de tenencia haya sido superior a doce meses, los contribuyentes disminuirán del ingreso obtenido por acción, el costo promedio por acción de las acciones que enajenen, conforme lo siguiente:

"I. El costo promedio por acción, incluirá todas las acciones que el contribuyente tenga de la misma persona moral en la fecha de la enajenación, aun cuando no enajene todas ellas. Dicho costo se obtendrá dividiendo el monto original ajustado de las acciones entre el número total de acciones que tenga el contribuyente a la fecha de la enajenación.

"II. Se obtendrá el monto original ajustado de las acciones conforme a lo siguiente:

"a) Se sumará al costo comprobado de adquisición actualizado de las acciones que tenga el contribuyente de la misma persona moral, la diferencia que resulte de restar al saldo de la cuenta de utilidad fiscal neta que en los términos del artículo 88 de esta ley tenga la persona moral emisora a la fecha de la enajenación de las acciones, el saldo que tenía dicha cuenta a la fecha de adquisición, cuando el primero de los saldos sea mayor, en la parte que corresponda a las acciones que tenga el contribuyente adquiridas en la misma fecha.

"Para determinar la diferencia a que se refiere el párrafo anterior, los saldos de la cuenta de utilidad fiscal neta que la persona moral emisora de las acciones que se enajenan hubiera tenido a las fechas de adquisición y de enajenación de las acciones, se deberán actualizar por el periodo compren-

LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003, DEBE APLICARSE A LA ENAJENACIÓN DE ALIMENTOS PREPARADOS PARA SU CONSUMO, SIN IMPORTAR EL LUGAR EN DONDE SEAN ELABORADOS O CONSUMIDOS.". Novena Época. Registro 181250. Instancia: Primera Sala. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, materia: administrativa, página 219; y la jurisprudencia 2a./J. 133/2002 de rubro: "CONTRIBUCIONES. LAS DISPOSICIONES REFERENTES A SUS ELEMENTOS ESENCIALES, AUNQUE SON DE APLICACIÓN ESTRICTA, ADMITEN DIVERSOS MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN PARA DESENTRAÑAR SU SENTIDO.". Novena Época. Instancia: Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 238.

dido desde el mes en el que se efectuó la última actualización previa a la fecha de la adquisición o de la enajenación, según se trate, y hasta el mes en el que se enajenen las acciones.

"b) Al resultado que se obtenga conforme al inciso a) que antecede, se le restarán, las pérdidas fiscales pendientes de disminuir, los reembolsos pagados, así como la diferencia a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 88 de esta ley, de la persona moral emisora de las acciones que se enajenan, actualizados. ..."

Del artículo 24 en cita, se desprende que, para calcular la ganancia por enajenación de acciones, cuyo periodo de tenencia haya sido mayor a los doce meses, los contribuyentes disminuirán del ingreso obtenido por acción, el costo promedio por acción de las acciones que enajenen.

Para calcular el costo promedio por acción, los contribuyentes deberán dividir el monto original ajustado de las acciones, entre el número total de acciones que tenga el contribuyente a la fecha de la enajenación.

Para obtener el monto original ajustado, **se sumará** al costo comprobado de adquisición actualizado de las acciones, **la utilidad libre del pago del impuesto sobre la renta que en su caso hubiera generado la emisora** durante el periodo de tenencia de las acciones (obtenida mediante la sustracción del saldo de la cuenta de utilidad fiscal neta de la emisora a la fecha de la enajenación, el saldo que tenía dicha cuenta a la fecha de adquisición).

De las líneas anteriores se advierte, a grandes rasgos, que para calcular la ganancia por enajenación de acciones, se resta al ingreso por la enajenación de acciones, el resultado de la suma del costo comprobado de adquisición y **las utilidades que hubiere generado la emisora** durante el periodo de tenencia, por la que ya se hubiese pagado el impuesto.

Esta mecánica implica incrementar el costo de las acciones con **las utilidades que hubieran pagado impuesto sobre la renta por parte de la empresa emisora de esas acciones.**

En resumen, el precepto transcrito establece que, los contribuyentes disminuirán del ingreso obtenido por acción, el costo promedio por acción de las acciones que se enajenen, **cuyo resultado** será ganancia cuando el ingreso sea superior a dicho costo y **será pérdida cuando el ingreso sea inferior al costo.**

Lo anterior, se muestra en el siguiente ejemplo:

Mecánica señalada en el artículo 24 de la LISR	Ganancia	Pérdida
Ingreso Menos:	100	100
Costo Más: Utilidades Igual a: Suma	80 0 ----- 80	80 50 ----- 130
Igual a: Ganancia	20	
Pérdida		(30)

Por lo anteriormente expuesto, se desprende que el término de naturaleza *extraordinaria* de la pérdida por enajenación acciones que se utiliza en la exposición de motivos y que es explicado por la autoridad recurrente, recae invariablemente en la construcción del costo de las acciones, el cual difiere totalmente de la construcción del costo de las mercancías, terrenos, inventarios, maquinaria y equipo, entre otros.

Se demuestra la diferencia en la construcción de dichos costos, con los siguientes cuadros comparativos:

COMPARATIVO: COSTO DE LAS ACCIONES CONTRA COSTO DE MERCANCÍAS

<p>"Artículo 24. Para determinar la ganancia por enajenación de acciones cuyo periodo de tenencia haya sido superior a doce meses, <u>los contribuyentes disminuirán del ingreso obtenido por acción, el costo promedio por acción de las acciones que enajenen,</u> conforme a lo siguiente:</p> <p>(...)</p>	<p>"Artículo 45-B. Los contribuyentes que realicen actividades comerciales que consistan en la <u>adquisición y enajenación de mercancías, considerarán únicamente dentro del costo lo siguiente:</u></p>
--	---

<p>a) <u>Se sumará al costo comprobado de adquisición</u> actualizado de las acciones que tenga el contribuyente de la misma persona moral, <u>la diferencia que resulte de restar al saldo de la cuenta de utilidad fiscal neta que</u> en los términos del artículo 88 de esta Ley <u>tenga la persona moral emisora a la fecha de la enajenación de las acciones, el saldo que tenía dicha cuenta a la fecha de adquisición</u>, cuando el primero de los saldos sea mayor, en la parte que corresponda a las acciones que tenga el contribuyente adquiridas en la misma fecha.</p> <p>(...)"</p>	<p>I. <u>El importe de las adquisiciones</u> de mercancías, disminuidas con el monto de las devoluciones, descuentos y bonificaciones, sobre las mismas, efectuados en el ejercicio.</p> <p>II. <u>Los gastos incurridos</u> para adquirir y dejar las mercancías en condiciones de ser enajenadas."</p>
---	--

COMPARATIVO: COSTO DE LAS ACCIONES CONTRA MONTO A DISMINUIR DEL INGRESO POR VENTA DE TERRENOS

<p>"Artículo 24. Para determinar la ganancia por enajenación de acciones cuyo periodo de tenencia haya sido superior a doce meses, <u>los contribuyentes disminuirán del ingreso obtenido por acción, el costo promedio por acción de las acciones que enajenen</u>, conforme a lo siguiente:</p> <p>(...)</p> <p>a) <u>Se sumará al costo comprobado de adquisición</u> actualizado de las acciones que tenga el contribuyente de la misma persona moral, <u>la diferencia que resulte de restar al saldo de la cuenta de uti-</u></p>	<p>"Artículo 21. Para determinar la ganancia por la enajenación de terrenos..."</p> <p>(...)</p> <p>(...) <u>los contribuyentes restarán del ingreso</u> obtenido por su enajenación <u>el monto original de la inversión</u>, el cual se podrá ajustar multiplicándolo por el factor de actualización correspondiente al periodo comprendido desde el mes en el que se realizó la adquisición y hasta el mes inmediato anterior a aquél en el que se realice la enajenación.</p>
--	---

<p><u>lidad fiscal neta que</u> en los términos del artículo 88 de esta Ley <u>tenga la persona moral emisora a la fecha de la enajenación de las acciones, el saldo que tenía dicha cuenta a la fecha de adquisición</u>, cuando el primero de los saldos sea mayor, en la parte que corresponda a las acciones que tenga el contribuyente adquiridas en la misma fecha.</p> <p>(...)"</p>	<p>(...)"</p> <p>"Artículo 37. (...)</p> <p><u>El monto original de la inversión comprende, además del precio del bien, los impuestos efectivamente pagados con motivo de la adquisición o importación del mismo</u> a excepción del impuesto al valor agregado, <u>así como las erogaciones por concepto de derechos, cuotas compensatorias, fletes, transportes, acarreos, seguros contra riesgos en la transportación, manejo, comisiones sobre compras y honorarios a agentes aduanales.</u></p> <p>(...)"</p>
---	--

COMPARATIVO: COSTO DE LAS ACCIONES CONTRA DEDUCCIÓN DE INVERSIONES (MAQUINARIA Y EQUIPOS, ENTRE OTROS)

<p>"Artículo 24. Para determinar la <u>ganancia por enajenación de acciones</u> cuyo periodo de tenencia haya sido superior a doce meses, <u>los contribuyentes disminuirán del ingreso obtenido por acción, el costo promedio por acción de las acciones que enajenen</u>, conforme a lo siguiente:</p> <p>(...)</p> <p>a) <u>Se sumará al costo comprado de adquisición</u> actualizado de las acciones que tenga el contribuyente de la misma persona moral, <u>la</u></p>	<p>"Artículo 37. Las inversiones únicamente se podrán deducir mediante la aplicación, en cada ejercicio, de los por cientos máximos autorizados por esta Ley, <u>sobre el monto original de la inversión...</u></p> <p>(...)</p> <p><u>El monto original de la inversión comprende, además del precio del bien, los impuestos efectivamente pagados con motivo de la adquisición o importación del</u></p>
---	--

<p><u>diferencia que resulte de restar al saldo de la cuenta de utilidad fiscal neta que</u> en los términos del artículo 88 de esta Ley <u>tenga la persona moral emisora a la fecha de la enajenación de las acciones, el saldo que tenía dicha cuenta a la fecha de adquisición</u>, cuando el primero de los saldos sea mayor, en la parte que corresponda a las acciones que tenga el contribuyente adquiridas en la misma fecha.</p> <p>(...)"</p>	<p><u>mismo</u> a excepción del impuesto al valor agregado, <u>así como las erogaciones por concepto de derechos, cuotas compensatorias, fletes, transportes, acarreos, seguros contra riesgos en la transportación, manejo, comisiones sobre compras y honorarios a agentes aduanales.</u></p> <p>(...)"</p>
--	---

En esa tesitura, se concluye que la construcción del costo de las acciones es diversa a otros conceptos como son mercancías, inventarios, maquinaria y equipo, entre otros, máxime que como se aprecia de los cuadros comparativos citados, el costo de las acciones está construido con elementos ajenos a la erogación que se hizo para adquirir dichas acciones, como son las utilidades de la sociedad emisora de las acciones.

Como se puede observar, los planteamientos de referencia en cuanto a la construcción del costo de las acciones, conducen a que surja la siguiente interrogante:

¿Qué justifica que al costo de las acciones se le adicionen las utilidades de la emisora?

De acuerdo con los agravios vertidos por la autoridad recurrente, el hecho de que en la mecánica del costo de las acciones se sumen las utilidades de la sociedad emisora, obedece al régimen de integración del impuesto sobre la renta, que tiene como objetivo evitar la doble imposición económica de las utilidades generadas por la empresa y su subsecuente distribución a los accionistas. El régimen de integración se procede a analizar a continuación:

Régimen de integración del impuesto sobre la renta

Para este Alto Tribunal, no pasa desapercibido que la legislación tributaria alrededor del mundo ha adoptado dos sistemas que regulan el tratamiento fiscal para las utilidades que genera la empresa y las utilidades que son distribuidas a los accionistas; éstos son el sistema clásico y el sistema de integración.

El sistema clásico, consiste en gravar las utilidades que genera la sociedad con un impuesto empresarial, para posteriormente gravar al accionista cuando las utilidades son distribuidas por aquélla. Lo anterior, económicamente implica una doble tributación sobre la misma utilidad,¹⁰ con las desventajas que ello conlleva, como se muestra a continuación:

Sociedad	
Utilidad generada	100
ISR	30

Utilidad neta	70
	=====
Accionista	
Utilidad distribuida	70
ISR	21
Neto total	49

De la tabla anterior, se advierte que la sociedad generó una utilidad de \$100, misma que es gravada a nivel empresa y, que al distribuirla, vuelve a ser gravada a nivel accionista, de tal forma que al final, éste recibe \$49 netos, mientras que el impuesto sobre la renta efectivamente pagado fue de \$51.

Para evitar lo anterior, el sistema de integración unifica o integra el impuesto sobre la renta de las personas morales y el impuesto de las utilidades distribuidas, de tal manera que la utilidad que genera la empresa quede gravada una sola vez, y no dos veces como sucede en el sistema clásico.

El sistema de integración utiliza varios métodos o mecánicas para lograr su propósito; entre los principales pueden mencionarse los siguientes:¹¹

1. Método de imputación o de plena integración, y
2. Método de exclusión de gravamen respecto de las utilidades distribuidas.

¹⁰ México ha utilizado el sistema clásico al gravar el ingreso de las empresas y, adicionalmente, los dividendos percibidos por las personas físicas tal como se puede observar en la Ley del Centenario de 1921, y las diversas leyes del Impuesto sobre la Renta vigentes de 1925 a 1941, de 1942 a 1953, de 1965 a 1980 y durante los años de 1983 a 1988.

¹¹ Cfr. Warren, Alvin. "Integration of Corporate and Individual Income Taxes", Harvard Law School, 2005. 3-9 pp.

El llamado *método de imputación o de plena integración*, fundamentalmente consiste en lo siguiente:

- a) La empresa genera utilidades por las que paga el impuesto.
- b) Posteriormente, cuando la empresa distribuye dichas utilidades a los accionistas, éstos acumulan la utilidad recibida.
- c) Sin embargo, para evitar que el accionista vuelva a pagar el impuesto, se le otorga un crédito equivalente al impuesto pagado por la empresa.¹²

Por otra parte, el *método de exclusión de gravamen respecto de las utilidades distribuidas*,¹³ puede explicarse de la siguiente manera:

- a) La empresa genera utilidades por las que paga el impuesto.
- b) Posteriormente, cuando la empresa distribuye dichas utilidades a los accionistas, éstos no acumulan la utilidad recibida.

Así, las utilidades de la empresa resultan gravadas una sola vez.

En nuestro país, la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente contiene un sistema de integración plena entre el impuesto a la utilidad que generan las

¹² Ver. Rodríguez Santos, Javier. "*Deducción para evitar la doble imposición de dividendos y plusvalías de fuente interna*", B. Cremades y Asociados, España, 2006, p. 1. En el mismo sentido, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha dicho que bajo este método los accionistas son gravados sobre dividendos "piramidados", pero en cambio reciben un crédito fiscal por el impuesto a nivel empresarial ya pagado, lo que da como resultado que el impuesto sobre el ingreso de capital grave sólo las ganancias de capital en exceso de los beneficios retenidos que ya hubieran pagado el impuesto. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Fundamental Reform of Corporate Income Tax*, Tax Policy Studies No. 16, 2007, 85-86 pp. Para Luis Omar Fernández este método "*consiste en incluir en el impuesto personal los dividendos con grossing up, o sea acrecentados en el impuesto que, proporcionalmente, pagó la sociedad sobre ellos; en el resultado es que se declara en el impuesto personal un dividendo mayor que el dividendo percibido por el accionista, ya que se considera que la parte pertinente de impuesto societario es un dividendo en especie que recibe el socio. Una vez establecida la cuantía del impuesto personal, se procede a tomar como pago a cuenta del mismo, la parte del impuesto societario que se haya incluido como dividendo en especie.*" Fernández, Luis Omar. "*Relación entre el impuesto personal y el impuesto societario a la renta*", p. 13.

¹³ En un estudio que elaboró el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América, denominó a este método "Modelo de Exclusión de Dividendos" Ver: Livingston, "*Corporate Tax Integration In The United States: A Review Of The Treasury's Integration Study*", p. 722.

personas morales y el impuesto sobre las utilidades distribuidas que reciben los accionistas,¹⁴ mismo que **tiene como propósito evitar la doble tributación económica.**

Las mecánicas adoptadas para lograr el propósito del sistema de integración en México, se encuentran contenidas de manera sustancial en los artículos 11, 17, 24, 88 y 165 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

El artículo 11, prevé la forma en que las personas morales deberán calcular y enterar el impuesto correspondiente a los dividendos o utilidades que distribuyan, precisando en su cuarto párrafo¹⁵ que no se estará obligado al pago del impuesto cuando los dividendos o utilidades provengan de la Cufin.¹⁶

El artículo 17, último párrafo, excluye del gravamen a las utilidades o dividendos percibidos de otras personas morales residentes en territorio nacional.

El artículo 88, prevé la cuenta de utilidad fiscal neta, que es un mecanismo de control de las utilidades fiscales que ya pagaron impuesto, de tal forma que al distribuirse no vuelvan a pagarlo.

¹⁴ Nuestro actual sistema de integración obedece a una larga evolución legislativa que esencialmente pasó de un sistema clásico a un moderno sistema de integración con el cual se buscó evitar el doble gravamen. El primer antecedente de un sistema de integración moderno en México data de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en 1979, en que se utilizó una mecánica de acreditamiento (método de imputación), por virtud del cual las personas físicas acumulaban los dividendos repartidos por la sociedad y a su vez se les permitía el acreditamiento de los impuestos pagados por la empresa, evitando de esa forma un doble gravamen sobre la misma utilidad.

¹⁵ **"Artículo 11.** Las personas morales que distribuyan dividendos o utilidades deberán calcular y enterar el impuesto que corresponda a los mismos, aplicando la tasa establecida en el artículo 10 de esta ley. Para estos efectos, los dividendos o utilidades distribuidos se adicionarán con el impuesto sobre la renta que se deba pagar en los términos de este artículo. Para determinar el impuesto que se debe adicionar a los dividendos o utilidades, éstos se deberán multiplicar por el factor de 1.3889 y al resultado se le aplicará la tasa establecida en el citado artículo 10 de esta ley. El impuesto correspondiente a las utilidades distribuidas a que se refiere el artículo 89 de esta ley, se calculará en los términos de dicho precepto.

"...

"No se estará obligado al pago del impuesto a que se refiere este artículo cuando los dividendos o utilidades provengan de la cuenta de utilidad fiscal neta que establece esta ley."

¹⁶ Este párrafo refiere a un método de exclusión de gravamen respecto de los dividendos, ya que las empresas pagan el impuesto correspondiente a sus utilidades y tienen la obligación de mantener una cuenta similar a la de "dividendos excluidos", que en el caso de México es la Cuenta de Utilidad Fiscal Neta (Cufin), para dar seguimiento y controlar los ingresos de la empresa que ya han pagado impuesto.

El artículo 165, párrafo primero, permite que las personas físicas tomen un crédito equivalente al impuesto pagado por las personas morales respecto de las utilidades distribuidas.¹⁷

Es importante considerar que, **el propósito que persigue el sistema de integración** también se manifiesta en la mecánica para la determinación del costo de las acciones prevista en el artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, tal y como el propio legislador lo reconoció en el dictamen de la Cámara de Origen a la Iniciativa de Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, de fecha cinco de diciembre de dos mil dos, que en la parte conducente dice:

"Actualmente se establece en la Ley del Impuesto sobre la Renta, la obligación para los contribuyentes de realizar un ajuste al costo fiscal de las acciones para determinar la ganancia en la enajenación de las mismas. Al respecto, vale la pena señalar que este **cálculo tiene como finalidad evitar que, por las utilidades de la empresa emisora que fueron objeto de ese gravamen se vuelva a pagar el impuesto cuando se transforme en ganancia en enajenación de acciones.**" (énfasis agregado)

Al respecto, este Tribunal Pleno, al resolver la contradicción de tesis 233/2009, sostuvo que el doble gravamen económico se evita sumando al costo de las acciones, la diferencia de los saldos de Cufin. En la parte conducente, se consideró que:

"La diferencia de los saldos de la Cufin, es el resultado de restar al saldo de la Cufin a la fecha de enajenación, actualizada, el saldo de la Cufin a la fecha de adquisición, igualmente actualizada. **Esta operación se realiza para evitar un doble pago del impuesto sobre la renta en la venta de acciones, pues se considera el impuesto que ya ha sido pagado por el incremento en las utilidades pendientes de distribuir.**" (énfasis agregado)

¹⁷ **Artículo 165.** Las personas físicas deberán acumular a sus demás ingresos, los percibidos por dividendos o utilidades. Asimismo, **dichas personas físicas podrán acreditar, contra el impuesto que se determine en su declaración anual, el impuesto sobre la renta pagado por la sociedad que distribuyó los dividendos o utilidades,** siempre que quien efectúe el acreditamiento a que se refiere este párrafo **considere como ingreso acumulable, además del dividendo o utilidad percibido, el monto del impuesto sobre la renta pagado por dicha sociedad correspondiente al dividendo o utilidad percibido** y además cuenten con la constancia a que se refiere la fracción XIV del artículo 86 de esta ley. Para estos efectos, el impuesto pagado por la sociedad se determinará aplicando la tasa del artículo 10 de esta ley, al resultado de multiplicar el dividendo o utilidad por el factor de 1.3889." (énfasis agregado).

De todo lo anterior, se desprende que, la finalidad del artículo 24 al integrar en el costo de las acciones las utilidades de la emisora, tiene como propósito evitar la doble imposición económica al momento de enajenación de las acciones, lo que demuestra la naturaleza extraordinaria de las pérdidas por enajenación de acciones.

Finalmente, debe mencionarse que, al igual que México, otros países han optado por introducir un sistema de integración en su legislación fiscal, cuyo propósito es evitar la doble imposición económica. Entre otros, podemos mencionar Australia, Canadá, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, Noruega y Finlandia.¹⁸

En resumen, la naturaleza extraordinaria de la pérdida por enajenación de acciones en cuanto a la construcción del costo, se basa en lo siguiente:

- La construcción del costo de las acciones, es diversa a otros conceptos como son mercancías, inventarios, maquinaria y equipo, entre otros, lo cual conlleva, a que la Ley del Impuesto sobre la Renta reconozca dichas diferencias y le dé un tratamiento especial.
- El costo de las acciones está construido con elementos ajenos a la erogación que se hizo para adquirir dichas acciones, como son las utilidades de la sociedad emisora de las acciones.
- El hecho de que las utilidades de la sociedad emisora se sumen para determinar el costo de las acciones, guarda congruencia con el régimen de integración del impuesto sobre la renta.
- La finalidad del artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al integrar en el costo de las acciones las utilidades de la emisora, tiene como propósito evitar la doble imposición económica al momento de enajenación de las acciones.

Una vez analizados los argumentos de la autoridad recurrente para mantener la limitante a que se refiere el artículo 32, fracción XVII, de la ley reclamada, surge el siguiente planteamiento:

¹⁸ Brauner, Yariv, "*Integration in an Integrating World*", en Faculty Publications, University of Florida Levin College of Law, Florida: 2005, 68-76 pp.

A.3. ¿La deducción de las pérdidas por enajenación de acciones únicamente contra las ganancias que obtenga el contribuyente por el mismo concepto prevista en el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, es una modalidad –limitante– que respeta el principio de proporcionalidad tributaria?

A juicio de este Alto Tribunal, la modalidad prevista por el legislador –consistente en disminuir las pérdidas por enajenación de acciones, únicamente contra las ganancias que obtenga por el mismo concepto– respeta el principio de proporcionalidad, atento a las siguientes consideraciones:

El legislador debe reconocer aquellas deducciones que se traduzcan en una merma al patrimonio y que se encuentran relacionadas con el ingreso, pues se trata de una exigencia del principio de proporcionalidad en materia tributaria.

Así, hay deducciones estructurales que se encuentran vinculadas con el ingreso y el legislador debe **reconocerlas**, pero ello no significa que no se puedan **establecer modalidades, requisitos o, inclusive, restricciones a la deducción**, los cuales deben respetar el citado postulado.

Ahora bien, del análisis efectuado por este Alto Tribunal a la limitante prevista para la deducibilidad de las pérdidas por enajenación de acciones, se advierte que resulta apegada al principio de proporcionalidad tributaria, en tanto que dicha medida obedece principalmente a que la pérdida por enajenación de acciones tiene una naturaleza extraordinaria, que se justifica, en primer lugar, por sus características especiales y, en segundo lugar, por la construcción del costo de las acciones.

En **primer lugar**, encontramos que efectivamente la pérdida por enajenación de acciones, tiene una **naturaleza extraordinaria**, la cual tiene características especiales, mismas que se citan a continuación:

Como lo aduce la autoridad recurrente, la naturaleza extraordinaria de las pérdidas por enajenación de acciones, deriva **de su carácter como operación pasiva y de la frecuencia con que se realizan estas operaciones**.

Al respecto, este Alto Tribunal considera que una particularidad o característica que tiene la enajenación de acciones –como lo aduce la autoridad recurrente– es que los ingresos derivados de ese tipo de operaciones se consideran **pasivos**, ya que el contribuyente no interviene de forma directa en su generación.

En efecto, los ingresos derivados de la enajenación de acciones se consideran pasivos, porque no participa el esfuerzo personal del contribuyente para generarlos.

Además, otra característica de la enajenación de acciones es sin duda, la frecuencia con la que se llevan a cabo, pues a diferencia de las actividades productivas de las empresas que realizan de forma cotidiana o habitual, en el caso de la compra venta de acciones, estas operaciones por su propia naturaleza no se realizan de forma cotidiana, sino de manera excepcional.

Lo anterior, se robustece a partir de que este Alto Tribunal ha reconocido¹⁹ que existen ingresos activos vinculados necesariamente a la actividad productiva de una empresa, los cuales implican la asignación tanto de recursos materiales como de recursos humanos, que generalmente son actividades realizadas en forma regular.

Por el contrario, existen ingresos pasivos que tienen como característica esencial, que no requieren el recurso o esfuerzo humano para que se generen, tal es el caso de los ingresos por intereses, regalías y, en este caso, por enajenación de acciones, que normalmente son transacciones extraordinarias o excepcionales, contrario a las operaciones activas o productivas que requieren necesariamente del esfuerzo humano para la generación de su ingreso.

Por tanto, el carácter pasivo de la compra venta de acciones y la frecuencia con que se realizan dichas operaciones, a juicio de este Alto Tribunal, constituyen elementos que determinan la naturaleza extraordinaria de las pérdidas.

Así, este Alto Tribunal advierte que no obstante la similitud que la enajenación de acciones pudiera tener con cualquier otra enajenación de activos fijos y terrenos, respecto del reconocimiento del momento en que se obtiene el ingreso, lo cierto es que, se distinguen en mucho por la flexibilidad para llevar a cabo uno y otro tipo de operaciones, pues mientras en el caso de la venta de acciones, los contribuyentes las efectúan con cierta **flexibilidad**

¹⁹ La Primera Sala en los amparos en revisión que dieron lugar a la tesis de jurisprudencia *1a./J. 103/2009* a la letra señaló textualmente: "En este contexto, los requisitos que permiten determinar el carácter deducible de algún concepto tradicionalmente se vinculan a criterios que buscan ser objetivos, como son la justificación de las erogaciones por considerarse necesarias, la identificación de las mismas con los fines de la negociación, la relación que guardan los conceptos de deducción con las actividades normales y propias del contribuyente, **así como la frecuencia con la que se suceden determinados desembolsos y la cuantificación de los mismos.**"

por su naturaleza de bienes intangibles (en el sentido de que más allá del papel no habría algo perceptible) y por su precio, que es altamente manipulable, en el caso de activos fijos y terrenos, su venta no puede ser tan discrecional y flexible, por tratarse de bienes tangibles, cuyo precio tiene mayor exactitud en el mercado, además de que la inversión en dichos bienes es para la generación de ingresos en actividades productivas.

Como consecuencia de lo anterior, se propicia que los accionistas propietarios se vean alentados a no llevar a cabo la enajenación cuando en la operación surgiera una ganancia (*cuando las tasas de impuesto son altas*) y por el contrario si se produjera una pérdida se incentiva su enajenación inmediata (*para disminuir las de sus ingresos de actividades productivas*).

En **segundo lugar**, también encontramos que la pérdida por enajenación de acciones tiene una naturaleza extraordinaria a partir de la **construcción del costo de las acciones**.

La autoridad recurrente aduce que la naturaleza extraordinaria se desprende de la construcción del costo de las acciones que se determina, sumando al costo comprobado de adquisición originalmente erogado por el contribuyente, las utilidades generadas por la empresa emisora.

Además, sostiene la autoridad que el anterior tratamiento, obedece al régimen de integración del impuesto sobre la renta, que tiene como finalidad, evitar la doble imposición económica de las utilidades generadas por las empresas y las utilidades distribuidas a sus accionistas.

Ahora bien, del análisis contextual, sistemático y teleológico del artículo 32, fracción XVII, en relación con el 24, ambos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se advierte que para determinar la pérdida, se efectuarán los ajustes a que se refiere este último artículo, el cual señala expresamente que, el costo promedio por acción se obtendrá dividiendo el monto original ajustado de las acciones entre el número total de acciones que tenga el contribuyente a la fecha de enajenación.

Dicho monto original ajustado, será el resultado de sumar al costo comprobado de adquisición de las acciones, la diferencia que resulte de restar al saldo de la cuenta de utilidad fiscal neta que tenga la persona moral emisora a la fecha de enajenación de las acciones, el saldo que tenía dicha cuenta a la fecha de adquisición.

De lo anterior, este Tribunal Pleno aprecia que las utilidades fiscales de la sociedad emisora se deberán incluir para calcular el costo de adquisición

de las acciones, contrario al costo de bienes distintos a las acciones que en todos los casos únicamente corresponde al costo erogado en la adquisición de tales bienes sin incorporar otros elementos.

Ahora bien, respecto al hecho de que se incluyan las utilidades fiscales de la sociedad emisora para determinar el costo fiscal de las acciones, como ha sido reconocido por este Alto Tribunal, tiene como objetivo evitar un doble pago del impuesto sobre la renta en la venta de las acciones, que tiene su origen en el régimen de integración del impuesto al que se refiere la autoridad recurrente.

En conclusión, este Alto Tribunal considera que, la modalidad de disminuir las pérdidas por enajenación de acciones únicamente contra las ganancias por el mismo concepto, que obedece a su naturaleza extraordinaria, la cual deriva de sus características especiales y, particularmente, de la construcción *sui generis* del costo fiscal de las acciones sustentado en el sistema de integración del impuesto, es constitucionalmente válida.

Incluso, se advierte que la modalidad adoptada por México no es caprichosa ni arbitraria, ya que es consistente con los regímenes establecidos por los principales socios comerciales de nuestro país.

Cabe destacar que este Alto Tribunal, al analizar el principio de proporcionalidad tributaria en materia de deducciones, siempre lo ha hecho respecto de aquellas que representan una merma al patrimonio.

Sin embargo, en el caso de las pérdidas por enajenación de acciones, cuyo costo se integra con la erogación efectuada por el contribuyente para su adquisición, así como con las utilidades de la sociedad emisora, este Alto Tribunal advierte que, no son aplicables estrictamente los criterios de proporcionalidad referidos, y en todo caso, debe efectuarse un análisis sin dejar de considerar la diferencia aducida por la autoridad recurrente.

En ese orden de ideas, la pérdida por enajenación de acciones, si bien incorpora un costo que eroga el contribuyente, también es cierto que se le adicionan las utilidades fiscales de la sociedad emisora de las acciones, para atender a la finalidad de integración del impuesto sobre la renta, lo que constituye una cuestión atípica de este tipo de deducciones.

Esto queda evidenciado en el siguiente cuadro comparativo en donde en el escenario 1 se muestra la ganancia por la venta de las acciones que obtendría un contribuyente de tomar únicamente como deducción el costo

originalmente erogado, mientras que en el escenario 2 se refleja una pérdida por virtud de sumar al costo fiscal de la acción las utilidades fiscales de la sociedad emisora.

ESCENARIO 1: ECONÓMICO		ESCENARIO 2: ARTÍCULO 24 LISR	
EROGACIÓN AL ADQUIRIR LAS ACCIONES	(100)	EROGACIÓN AL ADQUIRIR LAS ACCIONES	(100)
(-) INGRESO POR LA ENAJENACIÓN	150	INGRESO POR LA ENAJENACIÓN	150
(=) GANANCIA	50	CONSTRUCCIÓN DEL COSTO: COSTO COMPROBADO DE ADQUISICIÓN	(100)
		UTILIDADES FISCALES DE LA EMISORA	(80)
		(-) COSTO FISCAL DE LAS ACCIONES	(180)
		INGRESO POR LA ENAJENACIÓN	150
		(-) COSTO FISCAL DE LAS ACCIONES	(180)
		(-) PÉRDIDA POR LA ENAJENACIÓN	(30)
GENERA GANANCIA		GENERA PÉRDIDA	

En los términos apuntados, si la pérdida generada en la enajenación de acciones, no corresponde exactamente a la erogación realizada en la adquisición de esas acciones, sino también a la incorporación que se hace de las utilidades generadas por la emisora, es evidente que la pérdida por enajenación de acciones no se puede aplicar contra utilidades ordinarias, sino únicamente contra las ganancias por la enajenación de acciones, ya que ambas participan y derivan de la misma construcción del costo.

Ahora bien, si se permitiera aplicar dicha pérdida contra utilidades distintas a las ganancias por enajenación de acciones, ello daría lugar a que el contribuyente pagara un impuesto sobre la renta de forma irreal y lejos de su verdadera capacidad contributiva, al deducir una pérdida que no corresponde exactamente a un sacrificio o menoscabo patrimonial.

Por tanto, a partir de la forma en que está construido el costo de las acciones, el cual incide en la determinación de la pérdida por enajenación de acciones, este Alto Tribunal concluye que, la limitante contenida en el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se ajusta a los criterios que en materia de proporcionalidad tributaria ha establecido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Continuando el estudio de las razones invocadas en la exposición de motivos y por la autoridad recurrente para justificar la limitante prevista en el dispositivo señalado, se analizarán los siguientes argumentos:

B. El régimen evita transacciones que erosionen la base del impuesto sobre la renta.

Sostiene la autoridad recurrente que, el régimen consistente en que las pérdidas por enajenación de acciones sólo puedan aplicarse contra ganancias obtenidas por el mismo concepto y no contra las utilidades ordinarias, pretende evitar que las transacciones con las que se originan dichas pérdidas, se efectúen con la intención de erosionar la base del impuesto sobre la renta, tal como lo señaló el legislador en la exposición de motivos del artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

A partir de las razones que da el legislador en la exposición de motivos y la autoridad recurrente en su recurso, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que la limitante prevista en el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, es constitucionalmente válida.

Lo anterior es así, porque dicha finalidad se encuentra validada por la propia naturaleza extraordinaria de la pérdida por enajenación de acciones, derivada de su carácter de operación pasiva, de la flexibilidad con que puede llevarse a cabo este tipo de operaciones y, sobre todo, por la integración del costo fiscal de las acciones.

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno, que es precisamente por esas características tan singulares y especiales, que la pérdida por enajenación de acciones depende en gran medida de las operaciones que de forma libre y discrecional realicen los contribuyentes; por ello, derivado de su permisibilidad, pueden ser atractivas para erosionar la base del impuesto sobre la renta.

En ese sentido, debido a que las empresas pueden tener como incentivo en este tipo de operaciones no la generación de ganancias –pues obviamente estarán gravadas por la Ley del Impuesto sobre la Renta–, sino la obtención de una pérdida que puede ser provocada de forma irreal o dudosa, es que finalmente se justifica la medida adoptada por el legislador.

Ahora, si bien es cierto que existe libertad de contratación entre los particulares para realizar un negocio con fines económicos, también lo es que la limitante establecida para aplicar la pérdida por enajenación de acciones, no

se encuentra encaminada a desincentivar que cualquier persona realice ese tipo de operaciones, sino a evitar que se efectúen con el único propósito de erosionar la base del impuesto sobre la renta.

Por tanto, el régimen establecido para deducir la pérdida por enajenación de acciones, constituye un límite objetivo y razonable fijado por el legislador, hasta el cual puede tolerar el Estado el riesgo de una mala operación celebrada entre particulares, en tanto no recibirá tributo alguno al haber resultado una pérdida.

Al respecto, sirve de apoyo la siguiente tesis:

"Novena Época

"Instancia: Segunda Sala

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXVIII, septiembre de 2008

"Tesis: 2a. CXVII/2008

"Página: 279

"RENTA. EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2007).—La deducción de pérdidas por créditos irrecuperables prevista en el artículo 29 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, regulada en el diverso numeral 31, fracción XVI, del mismo ordenamiento, al establecer que puede hacerse cuando se consideren realizadas dichas pérdidas en el mes en el que se consuma el plazo de prescripción que corresponda o antes si fuera notoria la imposibilidad práctica de su cobro, ejemplificando casos en que se considera puede existir dicha imposibilidad, no transgrede los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues si bien la deducción de los gastos ordinarios erogados al determinar la base gravable constituye un derecho, el legislador puede establecer requisitos para hacer efectiva esa prerrogativa, con el propósito de erradicar prácticas de elusión o evasión fiscal mediante simulaciones en los gastos o erogaciones inverosímiles que disminuyan la carga económica del contribuyente, dado que las deducciones fiscales en el impuesto sobre la renta se rigen por los principios de veracidad y demostrabilidad razonables. Por tanto, si la fijación de los mencionados requisitos es la forma en que puede demostrarse la existencia de un crédito incobrable, porque la pérdida no se determina sin que exista la imposibilidad práctica de cobro del crédito, ya que no deben registrarse en las utilidades hasta que puedan ser determinadas, es incuestionable que se reconoce el impacto negativo que la totalidad de las pérdidas por créditos incobrables causan en el

patrimonio de los contribuyentes, al permitir su deducción de manera indiscriminada para efectos del impuesto sobre la renta, lo que revela que permite la determinación del gravamen atendiendo a la capacidad contributiva real de los causantes. Esto es, no se afecta el derecho del contribuyente para deducir los créditos incobrables derivados de su notoria imposibilidad práctica de cobro, sino que simplemente se establecen condiciones para el ejercicio de ese derecho, motivo por el cual no puede considerarse como una disposición que provoque que la contribución se calcule con base en una capacidad contributiva ficticia, y menos aún que dé un trato diverso a contribuyentes que se encuentran en el mismo supuesto de la norma, porque el trato disímulo en la deducción de los créditos incobrables de acuerdo a su monto (entre otros supuestos a considerar), responde a la necesidad de probar que efectivamente se dieron las pérdidas, y a la cantidad obligada a entregar al fisco, que se ve afectada si la deducción es menor o mayor por virtud de dicho monto.

"Amparo en revisión 320/2008. *****. 2 de julio de 2008. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco."

En sustento a la tesis que antecede, debe señalarse que si bien los contribuyentes tienen libertad para realizar diversas operaciones lícitas con la finalidad de tener la menor carga fiscal, este Alto Tribunal ha considerado que el legislador goza de libertad para configurar el sistema tributario de la manera más adecuada, a fin de evitar que a través de este tipo de operaciones se erosione la base del impuesto.

Así, es evidente que la enajenación de acciones es una operación que puede ser utilizada para erosionar la base del impuesto sobre la renta; por tanto, es válido que el legislador diseñara un régimen que impida la realización de ese tipo de operaciones con tal propósito.

Consecuentemente, este Tribunal Pleno advierte que, el régimen contenido en el precepto reclamado para deducir de manera limitada la pérdida por enajenación de acciones, no se propone desincentivar este tipo de operaciones, pues solamente busca que no se mezclen las utilidades ordinarias en donde las deducciones son erogaciones de los contribuyentes, con un régimen en el que la pérdida no es producto de una erogación, sino de la integración del impuesto.

En ese sentido, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al analizar los regímenes fiscales preferentes, ha validado como constitucional el hecho de que en un mismo patrimonio se separen ingresos y deducciones,

máxime si con ello se busca desincentivar prácticas elusivas, desalentar y fiscalizar la inversión en dichos regímenes.

Lo anterior, se corrobora con la tesis aislada que señala:

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXX, julio de 2009

"Tesis: P. XLI/2009

"Página: 76

"RENTA. EL ARTÍCULO 213 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL ESTABLECER QUE EL TRIBUTOS DERIVADO DE LOS INGRESOS GRAVADOS EN TÉRMINOS DEL CAPÍTULO I DEL TÍTULO VI DE DICHO ORDENAMIENTO, DEBE CALCULARSE SIN ACUMULARLOS A LOS DEMÁS INGRESOS DEL CONTRIBUYENTE, NO VIOLA LA GARANTÍA DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2005).—El mencionado numeral establece la obligación de determinar el impuesto que corresponde a los ingresos de fuente de riqueza ubicada en el extranjero, sujetos a regímenes fiscales preferentes, sin acumularlos a los demás ingresos del contribuyente, con lo que se conmina a éste a calcular dos utilidades o pérdidas fiscales y, en su caso, dos resultados fiscales. Ahora bien, es innegable que tal circunstancia implica una medición diversa de la capacidad contributiva, pues con ello se obliga al cálculo de dos bases gravables en paralelo, excluyendo la posibilidad de disminuir las utilidades de un concepto, con las pérdidas del otro, lo que no es violatorio de la garantía de proporcionalidad tributaria contenida en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque: A) La desagregación de los distintos componentes relativos a la medición de la capacidad contributiva no se traduce necesariamente en un impuesto mayor a cargo del contribuyente o en un impuesto que desatienda dicha capacidad—como acontece cuando se obtenga un resultado fiscal positivo, o bien, pérdidas fiscales en ambos rubros—. B) La capacidad contributiva puede ser medida de manera 'unitaria' o 'global', pero no es ésta la única forma ni es ordenada de manera absoluta por el Texto Constitucional; inclusive la desagregación referida caracteriza a los esquemas tributarios denominados 'cedulares', a los cuales no se les relaciona automáticamente con una medida equivocada de la capacidad contributiva, sino que simplemente son valorados como una medida distinta de dicha capacidad. Así, aunque es claro que se trata de un único contribuyente con un sólo patrimonio, ello no implica que el legislador no pueda discriminar de acuerdo con las características del tributo y la forma en que se

genera, o que no puedan efectuarse medidas diferentes de su capacidad, relacionadas con determinados aspectos de su situación jurídica –o con otros factores vinculados a la política fiscal o, inclusive, a finalidades fiscales o extra-fiscales–, lo cual en cada caso admitirá un análisis particular del juzgador constitucional. C) En el proceso legislativo que dio origen al indicado artículo 213, el legislador expuso claramente su intención no únicamente de fiscalizar los ingresos mencionados, sino de desalentar la inversión en territorios sujetos a regímenes fiscales preferentes, con lo cual anunció un criterio que tomó una posición frente a dichas inversiones, como parte de la política fiscal seguida por el Estado Mexicano. De esta forma, la distinción de las rentas provenientes de territorios sujetos a regímenes fiscales preferentes –y, en particular, de los ingresos denominados ‘pasivos’–, separándolas de las demás obtenidas en términos del régimen general del título II de la ley, forma parte de la política fiscal delimitada por el Estado Mexicano, lo cual es acorde con su voluntad de incorporarse a un organismo como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos."

De este modo, si bien la estructura de la Ley del Impuesto sobre la Renta, tratándose de personas morales tiende a ser global –en oposición al régimen cedular–, lo cierto es que tal estructura no es absoluta o invariable, lo cual se demuestra con la regulación de los regímenes especiales, como es el caso particular de los Refipres.

Conforme a la tesis citada, este Tribunal Pleno determinó que la capacidad contributiva en el impuesto sobre la renta puede ser medida válidamente de manera global o cedular, sin que este último sistema implique, por sí mismo, una infracción al principio de proporcionalidad tributaria.

De igual manera, en el criterio de referencia se sostiene que, el hecho de que se trate de un solo patrimonio, no impide que el legislador pueda segregar algunos componentes denotativos de capacidad contributiva, pues tal separación puede válidamente responder a la naturaleza particular del gravamen o a las características de la fuente del ingreso.

Por tanto, para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el hecho de que en el caso de la enajenación de acciones sólo se separe la pérdida y no así la ganancia, no hace que dicho régimen sea inconstitucional, más aún si se toma en cuenta que no existe mandato constitucional alguno que obligue al legislador a establecer regímenes absolutos de manera global o cedular, por lo cual, en el ámbito que tiene de libertad configurativa, está en posibilidad de modificar o diseñar regímenes especiales, como es el caso del tratamiento fiscal de la pérdida por enajenación de acciones.

En este contexto, este Alto Tribunal advierte –como lo sostiene la autoridad recurrente–, que aun cuando el régimen de pérdida por enajenación de acciones y el de los Refripes, funcionan a partir de mecánicas distintas, ambos tienen características comunes y persiguen objetivos similares, tal como se muestra a continuación:

Ganancia/pérdida por enajenación de acciones	REFIPRES (TÍTULO VI)
Operación pasiva por tratarse de ingresos provenientes de enajenación de acciones.	Operación pasiva por tratarse de ingresos provenientes de intereses, dividendos, regalías y enajenación de acciones.
El régimen se propone combatir prácticas que erosionan la base del impuesto sobre la renta.	El régimen se propone combatir prácticas de competencia fiscal internacional nocivas, así como la manipulación de la base tributaria.
Desalentar la importación de pérdidas por enajenación de acciones.	Desalentar la inversión en regímenes fiscales preferentes.

Consecuentemente, si se tuviera como única regla general que en el diseño del impuesto sobre la renta no puedan incorporarse regímenes especiales, cedulares o globales, se llegaría a un absurdo, pues ello implicaría anular la libertad de configuración legislativa que le fue conferida constitucionalmente al legislador, quien tiene la potestad de modificar el sistema tributario, dado que no puede quedar indefectiblemente sometido al diseño normativo que implementó en un momento determinado.

Una vez analizados los argumentos relativos a que el régimen de pérdida por enajenación de acciones busca evitar transacciones que erosionen la base del impuesto sobre la renta, a continuación se examinarán las razones invocadas en la exposición de motivos, y por la autoridad recurrente, para justificar que la limitante prevista en el artículo 32, fracción XVII, de la ley reclamada, obedece a su coincidencia con otros sistemas tributarios.

C. El régimen es coincidente con los sistemas fiscales que operan en el mundo.

La autoridad recurrente, aduce que en la exposición de motivos de la reforma al artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta

vigente a partir del primero de enero de dos mil ocho, se precisó que la limitante ahí contenida atiende a un fin extrafiscal, consistente en adecuar el régimen de pérdida por enajenación de acciones, al sistema de los principales socios comerciales de México y, con ello, evitar planeaciones fiscales tendientes a eludir el pago del impuesto sobre la renta.

Al respecto, este Tribunal Pleno aprecia que la limitante prevista en el precepto reclamado no es arbitraria ni caprichosa, en tanto atiende a una justificación objetiva y razonable, puesto que –como se expresó en párrafos precedentes–, dicha finalidad se encuentra validada por la propia naturaleza extraordinaria de la pérdida por enajenación de acciones, derivada de su carácter de operación pasiva, de la flexibilidad con que puede llevarse a cabo este tipo de operaciones y, sobre todo, por la integración del costo fiscal de las acciones.

Así, la finalidad señalada es consistente con el artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al integrar en el costo de las acciones las utilidades de la emisora, lo cual tiene como propósito evitar la doble imposición económica al momento de efectuar la enajenación de las acciones.

Lo anterior significa que, si los principales socios comerciales de México²⁰ no aceptan que la pérdida por enajenación de acciones pueda ser disminuida contra las utilidades ordinarias de las empresas, en caso de que México lo permitiera, se provocaría que las transnacionales realizaran planeaciones fiscales con la finalidad de importar esas pérdidas a México, afectando con ello la recaudación en nuestro país.

En ese orden de ideas, es claro que la limitante contenida en el precepto reclamado, conforme al fin expresado en la exposición motivos de la reforma, es objetiva y razonable, por lo que resulta constitucional.

Una vez aceptados como válidos los argumentos expuestos por la autoridad recurrente y en la exposición de motivos respectiva, a efecto de justificar la limitante contenida en el precepto reclamado, cabe recordar –como se destacó antes– que conforme al criterio de este Alto Tribunal, el legislador cuenta con un margen amplio de decisión política en el diseño del sistema tributario, y ello conlleva la posibilidad de establecer requisitos, modalidades

²⁰ Part II. Treatment of Capital Losses. [Sec. 1211]. Limitation of Capital Losses. [Sec.1211(a)]. (a) Corporations.- In the case of a corporation, losses from sales or exchanges of capital assets shall be allowed only to the extent of gains from such sales or exchanges. Federal Income Tax (2008-2009) Code and Regulations. Martin B. Dickinson. CCH. Sec.1212(a)(1)(C)(i). Pág. 553.

o, inclusive, restricciones a las deducciones estructurales; sin embargo, ello no significa que su marco de decisión sea ilimitado, pues siempre deberá regirse por un criterio de razonabilidad, a fin de otorgar eficacia a los postulados de los principios de justicia fiscal.

En consecuencia, enseguida se desarrolla el análisis de razonabilidad de la limitante contenida en el precepto reclamado.

V. Análisis de la razonabilidad de la limitante prevista en el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil ocho.

De acuerdo con el apartado IV anterior, resulta indispensable estudiar los argumentos hechos valer, a fin de determinar si la limitante contenida en el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del ejercicio fiscal de dos mil ocho, resulta ser razonable para alcanzar el fin propuesto por el legislador.

En ese sentido, al encontrarnos ante una deducción estructural –como ya se señaló–, corresponderá ahora analizar la razonabilidad de la limitante consistente en obtener ganancias por enajenación de acciones para aplicar las pérdidas respectivas, esto es, si obedece a una finalidad constitucionalmente válida, si es adecuada respecto del fin que pretende y si en la consecución del objetivo deseado no se afecta innecesaria o injustificadamente algún derecho de los gobernados.

V.1. Descripción del ejercicio de la razonabilidad de la medida.

Este ejercicio de razonabilidad consta de tres pasos a seguir:

1. Determinar si la finalidad es objetiva y constitucionalmente correcta. Ello, en razón de que los medios escogidos por el legislador no sólo deben guardar relación con los fines buscados por la norma, sino compartir su carácter de legitimidad (aspecto teleológico).

2. Examinar la racionalidad de la medida, esto es, que exista una relación de índole instrumental entre los medios utilizados y el fin pretendido (racionalidad).

3. Valorar que se cumpla con una relación proporcional entre los medios y los fines, con objeto de determinar si en aras de un propósito constitucionalmente válido no se afectan de manera innecesaria o excesiva otros bienes

o derechos protegidos por la Constitución Federal, verificando, en su caso, si pudiera existir alguna vía menos gravosa para el derecho (razonabilidad).

En relación con lo anterior, y previo al análisis correspondiente, resulta necesario precisar que en el caso de la normatividad con efectos económicos o tributarios –como lo es la reclamada en la especie–, por regla general, el análisis debe ser poco estricto, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador en campos como el económico, en donde la propia Constitución establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado. En efecto, en tales esferas, un control muy estricto llevaría al Juez Constitucional a sustituir la función legislativa del Congreso, pues no es función del Poder Judicial Federal, sino de los órganos políticos, entrar a analizar si esas clasificaciones económicas son las mejores o resultan necesarias.

Para este Alto Tribunal, es claro que la fuerza normativa del principio democrático y del principio de separación de poderes, tiene como consecuencia obvia que, los otros órganos del Estado –y entre ellos, el juzgador constitucional– deben respetar la libertad de configuración con que cuentan el Congreso y el Ejecutivo, en el marco de sus atribuciones.

Así, si dichas autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que, en esos temas, las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada.

Por el contrario, en aquellos asuntos en que el Texto Constitucional limita la discrecionalidad del Congreso o del Ejecutivo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. En esas situaciones, el escrutinio judicial debe entonces ser más estricto, por cuanto el orden constitucional así lo exige. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra *inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración* por parte de los autores de la norma –el Congreso en circunstancias ordinarias, o bien, el Ejecutivo, como acontece en el presente caso–.

Así se desprende de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 84/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, noviembre del 2006, página 29, de rubro: "ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES." y la tesis aislada 1a. LIII/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VII, Tomo I, abril de 2012, página 882, de rubro: "TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LEYES FISCALES. EN ATENCIÓN A LA INTENSIDAD

DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS MISMAS SU APLICACIÓN POR PARTE DE LA SUPREMA CORTE REQUIERE DE UN MÍNIMO Y NO DE UN MÁXIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LA CONFORMAN."

En el apartado IV anterior, se resume las razones para establecer la limitante de disminuir las pérdidas por enajenación de acciones, contra ganancias por el mismo concepto y que son las siguientes:

A. La deducción de la pérdida derivada de la enajenación de acciones tiene una **naturaleza extraordinaria**, dada sus características, como la frecuencia, flexibilidad, el contexto fiscal en el que se encuentran, así como por el sistema de integración de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

B. Dicha medida es uno de los medios para evitar transacciones que **erosionen la base del impuesto sobre la renta**.

C. Este sistema especial **es coincidente con los regímenes fiscales que operan en el mundo**.

Una vez expuestas cuales fueron las razones que llevaron al legislador a reformar el artículo sujeto a estudio constitucional, este Tribunal Pleno procede al análisis de razonabilidad de la limitante contenida en el precepto reclamado, para lo cual, resulta necesario responder las siguientes interrogantes:

V.2. Las finalidades consistentes en la naturaleza extraordinaria, la relativa a evitar transacciones que erosionen la base gravable y el hecho de que el régimen coincida con el de los principales socios comerciales de México, ¿son constitucionalmente válidas?

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

De la transcripción que antecede, se desprende que es intención del Constituyente que todos los mexicanos –y, como ha sido interpretado, aun los extranjeros residentes en territorio nacional y, en general, los que de alguna manera sean beneficiarios de los servicios y bienes públicos proporcionados

por el Estado—, contribuyan al sostenimiento de los Municipios, entidades federativas y de la propia Federación, en una medida acorde a la capacidad de cada persona, igualitaria y de conformidad con los lineamientos aprobados por el pueblo soberano, a través de sus representantes populares.

Como cualquier obligación elevada a rango constitucional, la de contribuir es una que tiene trascendencia mayúscula, pues no se trata de una simple imposición soberana, derivada únicamente de la potestad del Estado, sino que tiene una vinculación social, una aspiración más alta, vinculada a los fines perseguidos por la propia Constitución.

Así se desprende, de los artículos 3o. y 25 de nuestra Ley Fundamental, los cuales en la parte que interesa, señalan:

"Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios—, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

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

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

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

"Además:

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

"b) Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento

de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

"c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

"III. ...

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

"Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

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

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

En este contexto, la Constitución aspira a que se promueva el desarrollo social, dando una dimensión sustantiva al concepto de democracia acorde a estos fines, encauzándola hacia el mejoramiento económico y social de la sociedad. Asimismo, se observa que la Ley Fundamental otorga una importancia destacada a la consecución de un orden en el que, el ingreso y la riqueza se distribuyan de una manera más justa, para lo cual, participarán con responsabilidad social los sectores público, social y privado.

Así, de la Constitución se desprende que, el sistema tributario tiene como objetivo el recaudar los ingresos que el Estado requiere para satisfacer

las necesidades básicas de la comunidad, haciéndolo de manera que el mismo resulte justo –equitativo y proporcional–, con el propósito de procurar el crecimiento económico y la más justa distribución del ingreso y la riqueza, para el desarrollo óptimo de los derechos tutelados por la Constitución.

En efecto, resulta necesario advertir que los derechos económicos, sociales y culturales, promovidos a nivel constitucional durante las primeras décadas del siglo XX, no han sido incorporados al ordenamiento jurídico de las democracias constitucionales, simplemente por ser considerados como un elemento adicional de protección.

Sin la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos son una ilusión; y a la inversa, sin la efectividad de los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales son insignificantes.

En este contexto, debe destacarse que, entre los aspectos inherentes a la responsabilidad social a la que hace referencia el artículo 25 constitucional, está la obligación de contribuir, establecida en el artículo 31, fracción IV, tomando en cuenta que la exacción fiscal, por su propia naturaleza, significa una reducción del patrimonio de las personas y de su libertad general de acción. En efecto, de eliminarse un impuesto, los contribuyentes dispondrían para sí mismos de mayor riqueza y de más oportunidades de autodeterminación. Sin embargo, la libertad que se gana al quedar liberado de la imposición es fugaz, pues ésta se pierde en la defensa de los derechos propios, antes garantizada por el Estado, sostenido con las propias contribuciones.

De esta manera, la propiedad tiene una función social que conlleva responsabilidades, entre las cuales, puede destacarse, la que corresponde al deber de contribuir al gasto público, a fin de que se satisfagan las necesidades colectivas a los objetivos inherentes a la utilidad pública o a un interés colectivo.

Así, dada la importancia del deber de contribuir al sostenimiento del Estado, resulta perfectamente válido que la legislación –y la administración tributaria en el ámbito competencial que le corresponda– prevea los mecanismos que permitan combatir las actuaciones de los particulares que pudieran encaminarse a eludir el cumplimiento de dicha obligación, en el entendido de que la misma, se encuentra indisolublemente ligada a un principio de responsabilidad social para la consecución de los fines a los que la propia Constitución aspira.

En consecuencia, el legislador, en ejercicio de la potestad constitucional de imponer la colaboración de los gobernados con dichas finalidades –y con los sectores a favor de los cuales éstas han sido consagradas normativamente al más alto nivel jerárquico–, se encuentra indiscutiblemente autorizado para regular ciertas conductas, constriñendo la esfera jurídica de los derechos individuales, de tal forma que resulta legítimo que el legislador regule la manera como se debe cumplir una determinada obligación tributaria. Lo anterior, considerando que es lógico que el propio sistema tributario, prevea mecanismos que permitan hacer exigible a los particulares esa obligación constitucional, de cuyo cumplimiento depende la eficacia misma de las finalidades sociales encomendadas constitucionalmente al Estado.

Lo anterior, inclusive puede desprenderse del propio artículo 16 constitucional, en el que se establece la posibilidad de que la autoridad administrativa lleve a cabo las actuaciones que le permitan comprobar el efectivo cumplimiento de las obligaciones de la materia tributaria, con la cual, se acredita la capital trascendencia de dicho deber –siendo ésta una de las pocas materias en las que desde la propia norma fuente se establece la posibilidad de verificación–.

Dichos principios consagrados en los artículos 3o. y 25 constitucionales, han tenido su sustento jurídico en los siguientes criterios:

"Novena Época

"Instancia: Primera Sala

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXX, julio de 2009

"Tesis: 1a./ J. 65/2009

"Página: 285

"OBLIGACIONES TRIBUTARIAS. OBEDECEN A UN DEBER DE SOLIDARIDAD.—El sistema tributario tiene como objetivo recaudar los ingresos que el Estado requiere para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, haciéndolo de manera que aquél resulte justo –equitativo y proporcional, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos–, con el propósito de procurar el crecimiento económico y la más justa distribución de la riqueza, para el desarrollo óptimo de los derechos tutelados por la carta magna. Lo anterior, en virtud de que la obligación de contribuir –elevada a rango constitucional– tiene una trascendencia mayúscula, pues no se trata de una simple imposición soberana derivada de la potestad del Estado, sino que posee una vinculación social, una aspiración más

alta, relacionada con los fines perseguidos por la propia Constitución, como los que se desprenden de la interpretación conjunta de los artículos 3o. y 25 del texto fundamental, consistentes en la promoción del desarrollo social—dando incluso una dimensión sustantiva al concepto de democracia, acorde a estos fines, encauzándola hacia el mejoramiento económico y social de la población— y en la consecución de un orden en el que el ingreso y la riqueza se distribuyan de una manera más justa, para lo cual participarán con responsabilidad social los sectores público, social y privado. En este contexto, debe destacarse que, entre otros aspectos inherentes a la responsabilidad social a que se refiere el artículo 25 constitucional, se encuentra la obligación de contribuir prevista en el artículo 31, fracción IV, constitucional, tomando en cuenta que la exacción fiscal, por su propia naturaleza, significa una reducción del patrimonio de las personas y de su libertad general de acción. De manera que la propiedad tiene una función social que conlleva responsabilidades, entre las cuales destaca el deber social de contribuir al gasto público, a fin de que se satisfagan las necesidades colectivas o los objetivos inherentes a la utilidad pública o a un interés social, por lo que la obligación de contribuir es un deber de solidaridad con los menos favorecidos."

"Novena Época

"Instancia: Primera Sala

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXV, marzo de 2007

"Tesis: 1a./J. 28/2007

"Página: 79

"FINES EXTRAFISCALES. LAS FACULTADES DEL ESTADO EN MATERIA DE RECTORÍA ECONÓMICA Y DESARROLLO NACIONAL CONSTITUYEN UNO DE SUS FUNDAMENTOS.—De conformidad con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, el cual debe ser útil para fortalecer la soberanía nacional y su régimen democrático, en el que se utilice al fomento como un instrumento de crecimiento de la economía, del empleo y para lograr una justa distribución del ingreso y de la riqueza, y que permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales protegidos por la Constitución Federal, por lo que el ente estatal planeará, coordinará y orientará la actividad económica, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades otorgado por la propia Ley Fundamental. Asimismo, el citado precepto constitucional establece que al desarrollo nacional concurrirán, con responsabilidad social, los sectores público, priva-

do y social, así como cualquier forma de actividad económica que contribuya al desarrollo nacional; que el sector público tendrá, en exclusiva, el control y propiedad de las áreas estratégicas que señala la Constitución, y podrá participar con los sectores privado y social, en el impulso de las áreas prioritarias; que bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas sociales y privadas, con sujeción a las modalidades que dicte el interés público, así como al uso de los recursos productivos, donde se atienda al beneficio general, cuidando su conservación y el medio ambiente, y que en la ley se alentará y protegerá la actividad económica de los particulares, y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico social. En congruencia con lo anterior, al ser los fines extrafiscales, razones que orientan a las leyes tributarias al control, regulación y fomento de ciertas actividades o sectores económicos, matizando sus objetivos con un equilibrio entre la rectoría estatal y las demandas del interés público, se concluye que el indicado artículo 25 constitucional constituye uno de los fundamentos de dichos fines, cuya aplicación debe reflejarse en la ley, sus exposiciones de motivos, o bien, en cualquiera de sus etapas de formación."

De la interpretación sistemática de los artículos 3o., 16, 25 y 31, fracción IV, constitucionales, se concluye que **las finalidades perseguidas con la medida establecida en el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, son válidas** desde un punto de vista constitucional, dando por satisfecho el primer paso del ejercicio analítico previamente identificado.

Ahora, corresponderá a este Alto Tribunal determinar si la medida concreta que escogió el legislador a través de la fracción XVII del artículo 32 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, conduce al resultado deseado –lo cual pondría de manifiesto su carácter racional– o bien, si no conduce a ello –caso en el cual se evidenciará su falta de idoneidad–.

V.3. Racionalidad de la medida.

V.3.a) La medida utilizada por el legislador atendiendo a su naturaleza extraordinaria ¿es racional? Esto es, ¿existe una relación de índole instrumental entre el medio utilizado y los fines pretendidos?

En primer término, conviene reiterar lo que se señaló en el apartado IV anterior, en el que se considera que la **naturaleza extraordinaria** de las pérdidas por enajenación de acciones se justifica tanto por la frecuencia con que se realizan estas operaciones como por su naturaleza pasiva.

Asimismo, la naturaleza extraordinaria recae en la integración del costo de las acciones, que se determina sumando al costo comprobado de adquisición originalmente erogado por el contribuyente, las utilidades generadas por la empresa emisora.

Este mecanismo, tiene su razón en el sistema que eligió México para evitar la doble imposición económica sobre utilidades que ya pagaron impuesto previamente en la sociedad emisora de las acciones; de tal forma, que el accionista enajenante de las acciones sume a su costo originalmente erogado, por la adquisición de dichas acciones, las utilidades que corresponden a la sociedad que las genera.

Este Alto Tribunal considera que, la medida adoptada por el legislador atendiendo a la naturaleza extraordinaria de la pérdida por enajenación de acciones, es racional por lo siguiente:

Las características de las pérdidas por enajenación de acciones, en efecto son diferentes a las demás deducciones, ya que la frecuencia con la que se realizan este tipo de operaciones, son poco usuales, contrario a las actividades productivas de una empresa que se realizan de manera habitual y cotidiana.

Asimismo, al ser una operación pasiva, tiene como característica esencial, que no requieren el recurso o esfuerzo humano para que los ingresos se generen, contrario a las operaciones activas o productivas.

Por otra parte, la construcción de la pérdida no es una erogación en sí misma, sino es el resultado de una mecánica que atiende a una finalidad muy específica, como lo es la integración del impuesto sobre la renta.

Al costo de las acciones se le adicionan las utilidades generadas por la empresa emisora. Esta operación hace que cuando se compare dicho costo contra el ingreso que se obtiene por la enajenación de acciones, la pérdida no sea simplemente el excedente de una erogación sobre el ingreso correspondiente, sino que obedecerá a la construcción del costo de las acciones.

Así, queda demostrado que la pérdida generada en la enajenación de acciones, no corresponde a la erogación realizada en la adquisición de esas acciones, sino a la incorporación que se hace al costo de dichas acciones de las utilidades generadas por la emisora.

Si se permitiera aplicar dicha pérdida contra otras utilidades (distintas de la ganancia por enajenación de acciones), ello daría lugar a que el contribu-

yente pague un impuesto sobre la renta de forma irreal y lejos de su verdadera capacidad contributiva, ya que lo haría por debajo de lo que realmente debería, al tomar como deducción una pérdida que no corresponde a su sacrificio patrimonial o a una erogación.

Finalmente, como otro de los fines trazados, es darle congruencia al sistema de integración del impuesto, permitiendo la disminución de la pérdida por enajenación de acciones contra las ganancias obtenidas por el mismo concepto.

Lo anterior resulta lógico y razonable, porque ambos conceptos participan de la misma naturaleza en cuanto a la integración del costo que se disminuye, ya sea para obtener una pérdida si éste resulta mayor o una ganancia si el costo resulta menor.

Por todo lo anterior, es claro que la medida adoptada por el legislador es objetiva y racional con los fines trazados.

V.3.b) La medida utilizada para evitar transacciones que erosionen la base del impuesto ¿es racional? Esto es, ¿existe una relación de índole instrumental entre el medio utilizado y los fines pretendidos?

Las pérdidas derivadas de la enajenación de acciones, reúnen ciertas características extraordinarias que **facilitan las prácticas evasivas del impuesto sobre la renta**, lo cual se debe principalmente a dos motivos:

En primer lugar, encontramos que el momento de enajenación es altamente flexible, lo que propicia que los contribuyentes tengan la posibilidad de enajenar las acciones en el momento que les resulte conveniente, ya sea para generar una pérdida, o bien, una ganancia.

La segunda característica de la enajenación de acciones que facilita el desarrollo de prácticas elusivas, consiste en que debido a su naturaleza dichas operaciones, son de carácter pasivo, de modo que el contribuyente no interviene de forma directa en su generación, lo cual le permite con relativa facilidad incursionar en dicha operación.

Incluso, una de las mayores dificultades que existen a nivel mundial,²¹ es que contribuyentes que generan utilidades derivado de sus actividades

²¹ A Further difficulty with the idea of taxing capital gains as income is that some individuals might have very large negative incomes arising from capital losses. Since averaging provisions of

productivas y que pagan impuesto regularmente, a través de la disminución de estas pérdidas que son extraordinarias o excepcionales, ocasiona que no paguen ni siquiera el impuesto por sus actividades productivas e incluso, por un periodo mayor a un ejercicio fiscal. Precisamente por ello, el legislador limita su disminución contra las ganancias por enajenación de acciones.

Otro de los aspectos fundamentales que confirman el uso inadecuado en la generación de pérdidas por enajenación de acciones, es que los contribuyentes reiteradamente llevan a cabo reestructuraciones de sociedades pertenecientes a un mismo grupo de interés económico en donde pueden transmitir la propiedad de las acciones a un valor equivalente a su costo fiscal, mecanismo previsto en el artículo 26 de la Ley del Impuesto sobre la Renta que evita tanto la generación de ganancias como de pérdidas y, sin embargo, los contribuyentes prefieren generar pérdidas artificiales para erosionar la base del impuesto sobre la renta.

En relación con lo anterior, este Alto Tribunal, también advierte que la mecánica de construcción del costo fiscal de las acciones, provoca que los contribuyentes utilicen en mayor grado la operación cuando observan que las sociedades emisoras de las acciones tienen mayores utilidades fiscales a las reflejadas para efectos contables, pues con ello se incrementa el costo fiscal de las acciones que, al momento de ser enajenadas, repercutirá en la generación de pérdidas.

En efecto –como antes se señaló–, al incrementarse el costo de las acciones con las utilidades fiscales generadas por la empresa emisora, ha traído como consecuencia que, diversos contribuyentes utilicen la operación para cometer abusos, al poder manipular los precios generando pérdidas que en realidad no representan un menoscabo patrimonial.

Tratándose de enajenación de acciones, no resulta difícil que las personas morales incurran en prácticas elusivas que erosionen la base gravable

some kind would certainly be necessary under a CIT (see below), these would have to provide for the averaging of losses as well as of gains. In principle this is quite just, but it might lead to misunderstanding if the media were able to claim that some individuals receiving large amounts of "income" (e.g. earned income) were paying no tax because of the deduction against that income of capital losses. With the fall in stock exchange prices, in some recent years many wealthy taxpayers would have been exempt from all tax. If this were to seem unfair to members of the public then it would reflect a belief that "comprehensive income" was not the appropriate tax base. The Structure and Reform of Direct Transaction. Report of a Committee chaired by Professor J.F. Meade. IFS (The Institute for Fiscal Studies). London. Second impression 1978. Pág. 129.

del impuesto mediante operaciones especulativas. La preocupación del legislador por establecer reglas que evitaran dicha erosión, se advierte desde la Ley del Impuesto sobre la Renta publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de diciembre de mil novecientos ochenta (actualmente abrogada), que estableció (en su artículo 25, fracción XVIII) que no serían deducibles las pérdidas derivadas de la enajenación de acciones, salvo que su adquisición y enajenación se efectuara dando cumplimiento a los requisitos establecidos en el reglamento.

De esa disposición, se advierte la intención del legislador de acotar la deducción de las pérdidas que provengan de la enajenación de acciones y otros títulos valor, pues por regla general las catalogó como un concepto no deducible, salvo que se cumplieran los requisitos que se establecieran en el ordenamiento reglamentario respectivo.

Como se ve, ha sido preocupación constante del legislador establecer requisitos que permitan controlar el ejercicio del derecho a deducir las pérdidas por enajenación de acciones. Esta preocupación se explica porque, como ya quedó apuntado, la enajenación de acciones puede dar lugar a que las empresas lleven a cabo operaciones dirigidas a erosionar la base gravable.

Así, el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, estableció una modalidad para deducir las pérdidas por dicha actividad que no desconoce la capacidad contributiva de la persona moral, en la medida en que le permite aminorar un ingreso específico y, en consecuencia, disminuir la base gravable.

Debe decirse que el hecho de que la deducción se condicione al cumplimiento de determinados requisitos legales, se justifica en la medida en que al constituir minoraciones de la base gravable, es necesario establecer mecanismos que impidan su empleo abusivo, de manera que se eviten prácticas de elusión o evasión fiscal. Tales requisitos, pueden ser dispuestos por el legislador, pues si cuenta con libertad de configuración legislativa para establecer impuestos, con mayor razón la tiene para fijar las condiciones bajo las cuales pueden hacerse las minoraciones correspondientes.

En congruencia con lo anterior, puede afirmarse que el hecho de que las pérdidas generadas por la enajenación de acciones no puedan disminuirse sino de las ganancias obtenidas por esa misma actividad y hasta por el importe de éstas, no resulta en sí mismo inconstitucional.

Lo anterior es así, porque como ya quedó establecido, la simple segregación de ingresos o deducciones (que son componentes relativos a la medición

de la capacidad contributiva) no resulta contraria al principio de proporcionalidad tributaria, en tanto que no implica necesariamente que se contribuya conforme a una capacidad económica irreal.

Asimismo, debe quedar establecido como premisa fundamental, que el legislador cuenta con libertad de configuración legislativa para establecer los tributos y su mecánica. Así lo ha reconocido este Alto Tribunal en la siguiente tesis que señala:

"Novena Época

"Instancia: Primera Sala

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXVI, diciembre de 2007

"Tesis: 1a./J.159/2007

"Página: 111

"SISTEMA TRIBUTARIO. SU DISEÑO SE ENCUENTRA DENTRO DEL ÁMBITO DE LIBRE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA, RESPETANDO LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES.—El Texto Constitucional establece que el objetivo del sistema tributario es cubrir los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados y Municipios, dentro de un marco legal que sea proporcional y equitativo, por ello se afirma que dicho sistema se integra por diversas normas, a través de las cuales se cumple con el mencionado objetivo asignado constitucionalmente. Ahora bien, la creación del citado sistema, por disposición de la Constitución Federal, está a cargo del Poder Legislativo de la Unión, al que debe reconocérsele un aspecto legítimo para definir el modelo y las políticas tributarias que en cada momento histórico cumplan con sus propósitos de la mejor manera, sin pasar por alto que existen ciertos límites que no pueden rebasarse sin violentar los principios constitucionales, la vigencia del principio democrático y la reserva de ley en materia impositiva. En tal virtud, debe señalarse que el diseño del sistema tributario, a nivel de leyes, pertenece al ámbito de facultades legislativas y que, como tal, lleva aparejado un margen de configuración política —amplio, mas no ilimitado—, reconocido a los representantes de los ciudadanos para establecer el régimen legal del tributo, por lo que el hecho de que en un determinado momento los supuestos a los que recurra el legislador para fundamentar las hipótesis normativas no sean aquellos vinculados con anterioridad a las hipótesis contempladas legalmente, no resulta inconstitucional, siempre y cuando con ello no se vulneren otros principios constitucionales."

En este sentido, este Alto Tribunal advierte que si la deducción de las pérdidas derivadas de la enajenación de acciones fuese ilimitada, ello permitiría que los contribuyentes que no tengan una finalidad de tener renta, erosio-

nen la base del impuesto, de manera que se dejaría de pagar impuestos sobre ingresos mediante una base tributaria con fines elusivos, aun cuando lo hicieran respetando los precios de mercado.

No obstante lo anterior, en virtud del requisito de indispensabilidad de las deducciones, el legislador ha reconocido la posibilidad de que los contribuyentes reduzcan las pérdidas generadas por la enajenación de acciones, pero limitándola contra las utilidades que por el mismo concepto obtengan hasta por diez años.

Ciertamente, las consecuencias fiscales a las que conlleva dicha regulación, implican que las pérdidas que superen las ganancias derivadas de la enajenación de acciones no podrán ser deducidas, y que los contribuyentes que no obtengan ganancia alguna, no puedan deducir las pérdidas que obtuvieran por la enajenación de acciones.

Al respecto, debe precisarse que las planeaciones fiscales fraudulentas que en su caso pudieran hacerse para generar pérdida fiscal por enajenación de acciones, no podrán más que contrarrestar los efectos fiscales que en su caso se deriven de la ganancia accionaria.

En tales condiciones, a juicio de este Alto Tribunal, la medida resulta racional, toda vez que logra una mayor recaudación, pues al sólo permitirse la deducción de la pérdida por enajenación de acciones contra las ganancias que se obtengan por el mismo concepto, con ello el legislador asegura que no habrá ingreso alguno –distinto al obtenido por concepto de enajenación de acciones– que pueda ser contrarrestado por esa deducción y, por tanto, deje de ser gravado mediante una práctica fiscal evasiva.

V.3.c) La medida utilizada atendiendo a que el régimen empleado por México sea coincidente con el de sus principales socios comerciales ¿es racional? Esto es, ¿existe una relación de índole instrumental entre el medio utilizado y los fines pretendidos?

Finalmente, debe mencionarse que otra de las finalidades que justifica la disminución de la pérdida por enajenación de acciones, únicamente contra las ganancias obtenidas por el mismo concepto, es que el régimen sea coincidente con el de los principales socios comerciales de nuestro país.²²

²² Paredes Gómez, Raquel. "El impuesto sobre sociedades en la Unión Europea: Situación Actual y Rasgos Básicos de su Evolución en la última década". Instituto de Estudios Fiscales. Doc. No. 26/02, Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España.

Con ello, se desalientan o inhiben planeaciones fiscales internacionales que tiendan a utilizar a México como vehículo para disminuir las pérdidas por enajenación de acciones contra utilidades de actividades productivas, al no permitirse en otros países la disminución de tales pérdidas en los términos apuntados.

Instituto de Estudios Fiscales

CUADRO 24
COMPENSACIÓN DE DISMINUCIONES DE PATRIMONIO

ALEMANIA	+ Tratadas como pérdidas ordinarias. + Excepción: - Pérdidas por venta de acciones n°1. No deducibles. - Pérdidas por venta de acciones n°1. Compensables sólo con GK del mismo tipo.
AUSTRIA	+ Tratadas como pérdidas ordinarias. + Excepción: Pérdidas sufridas por sujetos pasivos del IS, derivadas de la venta de participaciones en ciertas entidades. Se compensan por séptimas partes comenzando en el año de venta.
BÉLGICA	+ Tratadas como pérdidas ordinarias. + Excepción: Pérdidas realizadas a partir de 24.7.91 en acciones y participaciones. Limitaciones para su compensación.
DINAMARCA	+ En general tratadas como pérdidas ordinarias. + Principales excepciones: - Inmuebles. Pérdida compensada sólo con ganancias de inmuebles: Traslación hacia adelante 5 años. - Acciones mantenidas menos de 3 años. Pérdidas compensadas sólo con ganancias de las mismas acciones. Pérdida deducible máxima: Exceso sobre dividendos exentos relativos a esas acciones. Traslación hacia adelante: 5 años. - Acciones mantenidas más de 3 años: Pérdidas no deducibles.
ESPAÑA	+ Tratadas como pérdidas ordinarias.
FINLANDIA	+ Tratadas como pérdidas ordinarias.
FRANCIA	+ Pérdidas de capital que no siguen el régimen de las GK a largo plazo: Tratadas como pérdidas ordinarias. + Pérdidas de capital que siguen el régimen de las GK a largo plazo. Sólo compensables con GK a largo plazo. Plazo: 10 años hacia adelante. + Como consecuencia de la eliminación del tipo reducido para la mayor parte de las GK, existen complejas reglas de compensación de las pérdidas de capital preexistentes.
GRECIA	+ En general tratadas como pérdidas ordinarias. + Excepción: Pérdidas derivadas de la venta de acciones (coticen o no): No se compensan con beneficios sino que se transfieren a una reserva para ser compensadas con GK derivadas de acciones que cotizan.
HOLANDA	+ Tratadas como pérdidas ordinarias.
IRLANDA	+ Pérdidas de capital: - Compensación con GK del mismo o de periodos siguientes sin limite temporal. - No compensación hacia atrás. - No compensación con renta ordinaria. - No compensación con GK derivada de "development land", pero sí a la inversa.
ITALIA	+ Tratadas como pérdidas ordinarias.
LUXEMBURGO	+ Tratadas como pérdidas ordinarias.
PORTUGAL	+ Tratadas como pérdidas ordinarias.
REINO UNIDO	+ Pérdidas de capital: - Compensación con GK del mismo o de periodos siguientes sin limite temporal, utilizando la primera GK disponible. - No compensación hacia atrás. - No compensación con renta ordinaria. Sin embargo, las pérdidas ordinarias si pueden ser compensadas con GK.
SUECIA	+ En general tratadas como pérdidas ordinarias. + Excepción: pérdidas derivadas de la venta de acciones y otros títulos. Sólo compensables con GK obtenidas del mismo tipo de activos.

De este modo, si México al igual que sus principales socios comerciales no permite la deducción de las pérdidas por enajenación de acciones de las utilidades ordinarias, los grupos internacionales no podrán importar a

nuestro país tales pérdidas para aplicarlas contra las utilidades de sus actividades productivas.

En tales condiciones, a juicio de este Alto Tribunal, la limitante consistente en disminuir las pérdidas por enajenación de acciones, únicamente contra las ganancias por el mismo concepto, con la finalidad de ser coincidente con los regímenes de los principales socios comerciales de México, a efecto de evitar que se erosione la base del impuesto sobre la renta, resulta racional.

V.4. Estudio de proporcionalidad entre los medios y los fines, con objeto de determinar si en aras de un propósito constitucionalmente válido, no se afectan de manera innecesaria o excesiva otros bienes o derechos protegidos por la Constitución Federal, verificando, en su caso, si pudiera existir alguna vía menos gravosa para el derecho.

De conformidad con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático, por lo que el ente estatal planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades otorgado por la propia Ley Fundamental.

Para tal efecto, el citado precepto constitucional establece que, al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, los sectores público, privado y social, así como cualquier forma de actividad económica que contribuya al desarrollo nacional, para lo cual, bajo criterios de equidad social y productividad, se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado, con sujeción a las modalidades que dicte el interés público, y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, de modo que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.

En ese sentido, el legislador –en el ámbito de sus facultades–, puede diseñar leyes fiscales que permitan al Estado, a través de la recaudación, cumplir con los objetivos establecidos para la rectoría económica del Estado.

Una vez establecido que la norma tributaria es un medio para alcanzar los propósitos de la rectoría económica del Estado, ahora corresponde analizar si con la medida legislativa consistente en limitar la deducción de las pérdidas por enajenación de acciones a la obtención de ganancias por el mismo

concepto, es posible alcanzar tales objetivos sin afectar de manera innecesaria o excesiva otros derechos, a fin de determinar de manera específica si los contribuyentes tributan de manera acorde con el principio de proporcionalidad tributaria.

En el caso a estudio, a juicio de este Alto Tribunal, el legislador diseñó una *limitante razonable*, lo cual se desprende de la proporcional correspondencia que guarda la medida decretada, en relación con la consecución de las finalidades trazadas, tal y como se explica a continuación:

La proporcionalidad entre la medida y las finalidades, se justifica con bases objetivas y razonables, especialmente por la **naturaleza extraordinaria** de las pérdidas por enajenación de acciones derivada, en esencia, de la **construcción del costo fiscal** de dichos títulos.

La conformación de ese costo fiscal tiene su razón de ser en el sistema de integración del impuesto, cuyo objetivo es evitar la doble imposición económica de las utilidades generadas por la empresa y las distribuidas a los accionistas, costo que no puede considerarse en sí mismo como una merma al patrimonio de los contribuyentes, a efecto de que pudieran tomar su deducción contra ingresos distintos a la ganancia por enajenación de acciones.

De permitirse la deducción de las pérdidas por enajenación de acciones contra los demás ingresos de los contribuyentes, se estaría validando que disminuyeran cantidades que no fueron erogadas por ellos, lo que no sería razonable y, más aún, porque el costo fiscal del que deriva la pérdida tiene su razón de ser en el sistema de integración del impuesto.

El principio de proporcionalidad tributaria busca que se reconozcan aquellas erogaciones que constituyan una merma patrimonial; en el caso, este Alto Tribunal ha corroborado que la integración del costo de las acciones es atípico en comparación al costo de cualquier otro bien, como es el caso de mercancías, inventarios, activos fijos y terrenos, lo que justifica de forma razonable y objetiva que, las pérdidas por enajenación de acciones se deduzcan sólo de las ganancias obtenidas por el mismo concepto.

Por otra parte, la deducción limitada de referencia encuentra justificación en la naturaleza extraordinaria de la enajenación de acciones, por el hecho de que los ingresos respectivos son de carácter pasivo, es decir, no derivan de la realización de actividades empresariales y no se vinculan con activos involucrados en dichas actividades, lo que evidencia nuevamente, la proporcionalidad de la medida.

Además, la proporcionalidad entre la medida y las finalidades, se advierte por el hecho de que la limitante evita la disminución de pérdidas artificiales que erosionan la base del impuesto sobre la renta; por ello, el régimen establecido por el legislador de permitir la deducción de dichas pérdidas sólo contra las ganancias obtenidas por el mismo concepto, es consistente con los demás sistemas o regímenes de los principales socios comerciales de México, precisamente, para evitar que de forma reiterada o sistemática se realicen operaciones que tengan como finalidad erosionar la base del impuesto.

De esta forma, la separación de la pérdida por enajenación de acciones de las demás deducciones normales y ordinarias, desalienta este tipo de operaciones.

Asimismo, debe tomarse en cuenta que en todos los procesos legislativos que han ido configurando el régimen fiscal de la pérdida por enajenación de acciones, destaca la intención de evitar la manipulación de la base tributaria e impedir que los contribuyentes eludan su obligación fiscal en México; por tanto, ello denota que resulta congruente y constitucionalmente válida la decisión de mantener la limitante coincidente con los regímenes de los principales socios comerciales de nuestro país, y de esta manera, contrarrestar cualquier beneficio indebido que pudiera derivarse de la realización de la enajenación de acciones.

En tales condiciones, este Tribunal Pleno concluye que, existe una proporcional correspondencia entre la medida utilizada por el legislador y la finalidad que se pretende alcanzar, por lo que resulta razonable.

Por tanto, la medida no es desproporcional porque se permite a los contribuyentes deducir las pérdidas por enajenación de acciones de las ganancias que se obtengan por el mismo concepto; además, cabe señalar que, en el caso de sociedades controladoras en el régimen de consolidación fiscal, cuya actividad habitual es la compra venta de acciones, se permite que dichas pérdidas se apliquen contra sus utilidades fiscales consolidadas.

Por último, este Alto Tribunal debe verificar si existe o no alguna otra vía menos gravosa que la limitante analizada y que el legislador pudiera haber adoptado.

En una primera aproximación, se podría pensar como medida menos gravosa, el permitir que los contribuyentes deduzcan las pérdidas por enajenación de acciones de los demás ingresos obtenidos por la realización de su actividad ordinaria; sin embargo, tal situación traería consigo que en la construcción del costo fiscal de las acciones, no se consideraran las utilidades fiscales

de la sociedad emisora que ya pagaron el impuesto, lo cual provocaría que, por tales utilidades se cubriera el tributo por segunda ocasión, esto es, en un primer momento a nivel de la sociedad emisora y, en uno posterior, al enajenarse las acciones, lo que desincentivaría la inversión en México.

En ese sentido, cabe recordar que, el propósito del sistema de integración del impuesto también se manifiesta en la mecánica para determinar el costo de las acciones prevista en el artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, porque al sumar al costo de las acciones la diferencia de los saldos de la Cufin de la emisora (el saldo que tenía en la fecha de adquisición de las acciones y el que tiene al momento de enajenarse las acciones, actualizados), se considera el impuesto que fue pagado por el incremento en las utilidades pendientes de distribuir, lo cual permite evitar un doble pago del tributo.

En conclusión, este Tribunal Pleno advierte que no existe una medida menos gravosa, porque de suprimir la limitante en la deducción de la pérdida por enajenación de acciones, ello tendría como consecuencia inmediata eliminar del costo fiscal de las acciones, las utilidades fiscales de la sociedad emisora que ya pagaron el tributo, con lo que se modificaría el sistema de integración del impuesto sobre la renta.

Por las razones previamente expuestas, este Tribunal Constitucional considera que la limitante para deducir las pérdidas por enajenación de acciones contenida en el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil ocho, cumple con los parámetros de razonabilidad y, por ende, no transgrede el principio de proporcionalidad tributaria.

En tales términos, resultan **fundados** los agravios analizados que hizo valer la autoridad recurrente en contra de la sentencia impugnada, por lo que procede **revocar** el amparo otorgado en primera instancia a la quejosa.

Dada la calificación de fundados emitida en relación con los agravios planteados por la autoridad recurrente, con fundamento en el artículo 91, fracción I, de la Ley de Amparo, deberán analizarse los **conceptos de violación segundo, tercero y cuarto** planteados en la demanda de amparo, cuyo estudio fue omitido por el juzgador de primera instancia.

SÉPTIMO.—Estudio de fondo. Trato diferenciado en función del tipo de bien enajenado que dé lugar a una pérdida, en términos del artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Equidad tributaria.

En el **tercer concepto de violación**, la parte quejosa esencialmente arguye que el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, viola el principio de equidad tributaria, ya que se otorga un trato tributario desigual a contribuyentes, por las siguientes razones:

Se señala que se otorga un trato tributario desigual a contribuyentes que se encuentran en igualdad de circunstancias frente a la ley, porque se provoca que dos contribuyentes que obtienen la misma cantidad de ingresos, uno pague más impuestos que el otro en función del tipo de bien enajenado que de lugar a una pérdida.

Que si la pérdida proviene de la enajenación de acciones, la deducción no puede ser superior al monto de las ganancias obtenidas por el mismo concepto, en cambio, si la pérdida proviene de la enajenación de bienes distintos como terrenos, activos fijos, títulos valor que representan la propiedad de bienes, la deducción se reconoce en su totalidad para determinar la base del tributo. De este modo, el primero pagará un impuesto mayor al que pague el segundo, sin que haya justificación alguna.

Lo anterior, en tanto que la naturaleza del bien enajenado y que da lugar a la pérdida, no puede constituir una razón válida para otorgar un trato diferenciado, pues basta que se trate de bienes estrictamente indispensables para la actividad mercantil del sujeto, máxime que se trata de un impuesto al ingreso en el que se debe atender a la auténtica modificación patrimonial que registre el contribuyente.

El concepto de violación sintetizado es **infundado**.

Para arribar a la anterior conclusión, en principio, cabe señalar que el principio de equidad tributaria es una manifestación específica y particular del principio, derecho y valor de igualdad en general, tal y como se ha sostenido en la siguiente jurisprudencia que establece:

"Novena Época

"Instancia: Primera Sala

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXV, enero de 2007

"Tesis: 1a./J. 97/2006

"Página: 231

"EQUIDAD TRIBUTARIA. CUANDO SE RECLAMA LA EXISTENCIA DE UN TRATO DIFERENCIADO RESPECTO DE DISPOSICIONES LEGALES QUE

NO CORRESPONDEN AL ÁMBITO ESPECÍFICO DE APLICACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO, LOS ARGUMENTOS RELATIVOS DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LA GARANTÍA DE IGUALDAD.—La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé diferentes facetas de la igualdad y se refiere a ella tanto en un plano general como en el contexto de un ámbito material específico, sin establecer casos de excepción en su aplicación. Así, el artículo 31, fracción IV, constitucional proyecta las exigencias del principio de igualdad sobre el ámbito impositivo, es decir, la garantía de equidad tributaria es la manifestación del principio de igualdad en materia fiscal, por lo que no tiene menor o mayor valor que la igualdad garantizada en otros preceptos constitucionales. Por otra parte, debe tenerse presente que este Alto Tribunal ha delimitado el contenido de la garantía de equidad tributaria, precisando que esta radica en la igualdad ante la misma ley tributaria de los sujetos pasivos de un mismo gravamen. En ese sentido, tratándose de disposiciones legales que no corresponden al ámbito específico de aplicación de la garantía de equidad tributaria —es decir, que no se refieren a contribuciones, exenciones o a la delimitación de obligaciones materialmente recaudatorias, así como en los casos de normas que tengan repercusión fiscal y sean emitidas por el Poder Ejecutivo— los argumentos que reclaman la existencia de un trato diferenciado o discriminatorio entre dos personas o grupos deben analizarse en el contexto más amplio, esto es, a la luz de la garantía de igualdad."

Lo anterior implica que el principio de equidad tributaria tiene un carácter relacional, instrumental o adjetivo, ya que se predica al menos entre dos personas, objetos o situaciones, y siempre es resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de "términos de comparación" (*tertium comparationis*), los cuales, así como las características que los distinguen, dependen de la determinación por el sujeto que efectúa dicha comparación, según el punto de vista del escrutinio de igualdad.

Así, la determinación del punto desde el cual se establece cuando una diferencia es relevante, será libre mas no arbitraria, y sólo a partir de ella tendrá sentido cualquier juicio de igualdad.

Por ende, el primer paso para proceder a verificar el cumplimiento del principio de equidad tributaria es la elección del término de comparación.

Incluso, la aportación del término o parámetro de comparación resulta ser un requisito indispensable para que puedan ser analizados los argumentos formulados por el quejoso en sus conceptos de violación, so pena de estimarlos inoperantes, como se ha sostenido en la tesis aislada que señala:

"Décima Época
"Instancia: Primera Sala
"Tesis aislada
"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012
"Materia: común
"Tesis: 1a. CXLIX/2012 (10a.)
"Página: 488

"IGUALDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN LOS QUE SE ALEGUE VIOLACIÓN A DICHO PRINCIPIO, SI EL QUEJOSO NO PROPORCIONA EL PARÁMETRO O TÉRMINO DE COMPARACIÓN PARA DEMOSTRAR QUE LA NORMA IMPUGNADA OTORGA UN TRATO DIFERENCIADO.—En la medida en que la definición conceptual del principio de igualdad formulada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. CXXXVIII/2005, exige como requisito previo al juicio de igualdad que se proporcione un término de comparación, esto es, un parámetro o medida válida a partir de la cual se juzgará si existe o no alguna discriminación y que sirva como criterio metodológico para llevar a cabo el control de la constitucionalidad de las disposiciones normativas que se consideren contrarias al referido principio. Así, si en los conceptos de violación no se proporciona dicho término de comparación, entonces deben calificarse como inoperantes, pues no existen los requisitos mínimos para atender a su causa de pedir.

"Amparo directo en revisión 886/2012. ***** . 23 de mayo de 2012. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez."

Ahora, una vez propuesto un término de comparación, en segundo lugar, debe analizarse si la diferencia de trato existente se justifica, para lo cual la Primera Sala de esta Suprema Corte ha señalado cuales son los criterios para determinar si el legislador respeta o no el principio de igualdad en general, criterios que también son aplicables al diverso de equidad tributaria en particular.

Al respecto, es aplicable la siguiente jurisprudencia:

"Novena Época
"Instancia: Primera Sala
"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Tomo: XXIV, septiembre de 2006
"Tesis: 1a./J. 55/2006
"Página: 75

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

En síntesis, los criterios para determinar cuándo se cumple con el derecho de igualdad son:

a) Que la distinción legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida.

b) Que la distinción establecida resulte adecuada o racional, de manera que constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo perseguido, existiendo una relación de instrumentalidad medio-fin.

c) La distinción debe ser proporcional, es decir, no es válido alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, esto se puede reducir en la expresión "*el fin no justifica los medios*", y menos si éstos guardan una relación desmedida para los propósitos que se buscan alcanzar.²³

En materia tributaria:

"El principio de igualdad y el principio de prohibición del exceso, de forma conjunta, deben hacer mensurable la actuación pública, buscando que cada medida que se adopte en el ejercicio del poder estatal sea una medida equilibrada ... Nunca hay igualdad absoluta, sino igualdad 'en relación a algo', con la visión puesta en un punto de vista comparativo, que es lo que hace que, sobre la base de una determinación común, podamos hablar de mensurabilidad de un acto. La 'prohibición del exceso', por su parte, impone una justicia en la medición de los medios que se dispongan en relación a un fin determinado, una (adaptabilidad) que transforme el efecto de la actividad impositiva pública objeto de esa actividad. Ambos principios, que son reglas de equilibrio de la acción impositiva del Estado, dirigen la incidencia individual de esa acción impositiva a un objeto determinado; el principio de igualdad relaciona la ac-

²³ La doctrina identifica tres subprincipios para llevar a cabo el test de proporcionalidad, los cuales son: idoneidad o adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto o ponderación. En este sentido, Cfr. Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 111 y 112. "Según el principio de idoneidad, toda intervención en los derechos fundamentales debe ser adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo. De acuerdo con el subprincipio de necesidad, toda medida de intervención en los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho intervenido, entre todas aquellas que revisten por lo menos la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el objetivo propuesto. En fin, conforme al principio de proporcionalidad en sentido estricto, la importancia de los objetivos perseguidos por toda intervención en los derechos fundamentales debe guardar una adecuada relación con el significado del derecho intervenido. En otros términos, las ventajas que se obtienen mediante la intervención en el derecho fundamental deben compensar los sacrificios que esta implica para sus titulares y para la sociedad en general.". Bernal Pulido, Carlos. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, p. 36.

tuación pública con un elemento de comparación, determinado por una medida de la comparación; la prohibición del exceso vincula esa medida de comparación a un objeto justificador de la imposición, que sea colectivamente relevante.

"El principio de igualdad y el principio de prohibición del exceso son, por tanto, parecidos y formalmente tienen una orientación común, pero se diferencian en las medidas concretas que hay que poner en práctica para hacerlos efectivos. Una igualdad proporcional mide las consecuencias jurídicas atendiendo al tratamiento de otro presupuesto de hecho que tenga una relevancia jurídica similar. La proporcionalidad derivada de la (prohibición del exceso); sin embargo, valora las consecuencias de la imposición según sus efectos, atendiendo al objeto de la misma."²⁴

En el caso, la quejosa hace valer la violación al principio de equidad tributaria a partir de que –a su juicio– se otorga un trato diferenciado no justificado, porque se provoca que dos contribuyentes que obtienen la misma cantidad de ingresos, uno pague más impuestos que el otro en función del tipo de bien enajenado que de lugar a una pérdida, ya que si la pérdida proviene de la enajenación de acciones, la deducción no puede ser superior al monto de las ganancias obtenidas por el mismo concepto (paga más impuesto), en cambio, si la pérdida proviene de la enajenación de bienes distintos como terrenos, activos fijos, títulos valor que representan la propiedad de bienes, la deducción se reconoce en su totalidad para determinar la base del tributo (paga menos impuesto); de este modo, la naturaleza del bien enajenado y que da lugar a la pérdida no puede constituir una razón válida para otorgar un trato diferenciado, pues basta que se trate de bienes estrictamente indispensables para la actividad mercantil del sujeto, máxime que se trata de un impuesto al ingreso en el que se debe atender a la auténtica modificación patrimonial que registre el contribuyente.

Para abordar lo anterior, resulta imprescindible determinar si el término de comparación sugerido por la parte quejosa es adecuado para poder llevar a cabo un juicio de igualdad entre los sujetos comparables y determinar si existe o no un tratamiento diferenciado que, en su caso, se encuentre justificado de conformidad con los criterios para estimar cuando se cumple con el principio de equidad tributaria.

²⁴ Kirchhof, Paul. "La influencia de la constitución alemana en su legislación tributaria.", en Kirchhof, Paul *et al.* Garantías constitucionales del contribuyente, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998, pp 39 y 40.

Así, como puede verse el término o parámetro de comparación propuesto por la quejosa consiste en que a un mismo grupo de contribuyentes (personas morales) que se encuentran en la misma situación (cuentan con pérdidas derivadas de sus operaciones) se les otorga un trato –desde su perspectiva– injustificado, pues a unas sí se les permite la deducción tratándose de la enajenación de bienes y a otras no en el caso de enajenación de acciones, siendo que en este último supuesto se permitiría la deducción de las pérdidas sufridas de manera excepcional, pero sólo hasta el monto de las ganancias que se obtengan por el mismo concepto.

El parámetro de comparación señalado es adecuado en la medida en que versa sobre situaciones de hecho que son homologables pues, en principio, a todas las personas morales se les debería permitir que deduzcan en su totalidad las pérdidas derivadas de sus operaciones o actividades, ya que son indicativas del costo que les implica producir el ingreso gravado por el impuesto sobre la renta y que resulta ser la medida de la capacidad contributiva de dichos contribuyentes.

Una vez superado el primer paso para realizar el juicio de igualdad, debe señalarse que el precepto reclamado establece una distinción entre los mencionados sujetos, ya que a los contribuyentes personas morales que cuentan con pérdidas por enajenación de **bienes**, sí se les permite deducir éstas, en los términos del numeral 29, ya sea en sus fracciones II o IV, de la Ley del Impuesto sobre la Renta; en cambio, a los contribuyentes personas morales que cuentan con pérdidas derivadas de la enajenación de **acciones**, no se les autoriza a deducir dichas pérdidas y, en su caso, sólo se les permite hacerlo hasta por el monto de las ganancias obtenidas por el mismo concepto, de conformidad con el precepto y porción normativa impugnados.

De esta forma, entonces, al existir un tratamiento diferenciado entre los dos tipos de contribuyentes mencionados pertenecientes a un mismo grupo, procede analizar la validez constitucional de dicha diferenciación de acuerdo a los estándares de contraste antes señalados.

Previamente a ello, debe precisarse que, por estar inmerso en el referido análisis el principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Ley Fundamental, por regla general, el Juez Constitucional no debe realizar un escrutinio estricto de las clasificaciones legislativas.

En efecto, en el caso, por tratarse de un precepto relativo a la materia tributaria, el escrutinio constitucional que se llevará a cabo del precepto reclamado, no debe ser estricto, sino flexible o laxo, en razón de que el legislador cuenta con una amplia libertad –reconocida constitucionalmente y a través

de la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional— en la configuración normativa del sistema tributario sustantivo y adjetivo, de modo que a fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en campos como el mencionado, en donde la propia Constitución establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado, considerando que, cuando el Texto Constitucional establece un margen de discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que las posibilidades de injerencia del Juez Constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada.

En tales esferas, un control muy estricto llevaría al Juez constitucional a sustituir la competencia legislativa del Congreso —o la extraordinaria que puede corresponder al Ejecutivo—, pues no es función del Poder Judicial Federal, sino de los órganos políticos, entrar a analizar si esas clasificaciones económicas son las mejores o si estas resultan necesarias.

Al respecto, es aplicable la siguiente jurisprudencia:

"Novena Época

"Instancia: Primera Sala

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXIV, noviembre de 2006

"Tesis: 1a./J. 84/2006

"Página: 29

"ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES.—Acorde con las consideraciones sustentadas por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CXXXIII/2004, de rubro: 'IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).', siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados por la Constitución, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. De igual manera, en aquellos asuntos en que el texto constitucional limita la discrecionalidad del Congreso o del Ejecutivo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. Para este Alto Tribunal es claro que la fuerza normativa del principio democrático y del principio de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado —y entre ellos, el juzgador constitucional— deben respetar la libertad de configuración con que cuentan el Congreso y el Ejecutivo, en el marco de sus atribuciones. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra

inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma. De esta manera, resulta evidente que la Constitución Federal exige una modulación del juicio de igualdad, sin que eso implique ninguna renuncia de la Corte al estricto ejercicio de sus competencias de control. Por el contrario, en el caso de normatividad con efectos económicos o tributarios, por regla general, le intensidad del análisis constitucional debe ser poco estricta, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en campos como el económico, en donde la propia Constitución establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado, considerando que, cuando el Texto Constitucional establece un margen de discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. En tales esferas, un control muy estricto llevaría al Juez constitucional a sustituir la competencia legislativa del Congreso —o la extraordinaria, que puede corresponder al Ejecutivo—, pues no es función del Poder Judicial Federal, sino de los órganos políticos, entrar a analizar si esas clasificaciones económicas son las mejores o si estas resultan necesarias."

No es obstáculo a lo expuesto, que en la materia tributaria se encuentren inmersos, entre otros y a título de ejemplo, los principios relativos a la seguridad jurídica, capacidad contributiva, legalidad, gasto público, propiedad, pues el análisis constitucional desde estos principios no implica que *per se* deba realizarse un escrutinio estricto, dado que en la materia que se tutela a través de ellos (tributaria), el legislador tiene —como se dijo— un amplio margen de configuración legislativa, sin que esto implique que no deba respetar en todo momento las citadas prerrogativas, así como las exigencias constitucionales aplicables, sino que debe realizarse una ponderación entre los intereses en juego, por una parte, la fuerza expansiva de dichos principios y, por otro, el interés general del Estado para lograr el cumplimiento efectivo del deber de contribuir, previendo los medios sustantivos y procesales para ello.

Así, el test de proporcionalidad que se realice a la diferenciación contenida en el precepto fiscal reclamado, solamente exige el cumplimiento de un mínimo y no un máximo de justificación de los requisitos que lo integran, tal y como se ha sostenido por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en la siguiente tesis aislada:

"Décima Época
"Instancia: Primera Sala
"Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta
"Libro VII, Tomo 1, abril de 2012
"Tesis: 1a. LIII/2012 (10a.)
"Página: 882

"TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. EN ATENCIÓN A LA INTENSIDAD DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS MISMAS, SU APLICACIÓN POR PARTE DE LA SUPREMA CORTE REQUIERE DE UN MÍNIMO Y NO DE UN MÁXIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN.—El principio de proporcionalidad, como instrumento metodológico, es un procedimiento interpretativo para la resolución de conflictos entre los contenidos esenciales de las disposiciones normativas fundamentales, que encuentra asidero constitucional en los diversos principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad o exceso, previstos en los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho principio opera principal, mas no exclusivamente, cuando se aduce la violación al principio de igualdad o equidad tributaria como manifestación específica de este, pues en ese caso se requiere llevar a cabo, en primer lugar, un juicio de igualdad mediante la equiparación de supuestos de hecho que permitan verificar si existe o no un trato injustificado, esto a partir de un término de comparación, en la medida en que el derecho a la igualdad es fundamentalmente instrumental y siempre se predica respecto de alguien o algo. Así, para verificar si el tratamiento desigual establecido por el legislador resulta constitucionalmente válido, en segundo lugar, el principio de proporcionalidad se conforma de tres criterios, de conformidad con la jurisprudencia 1a./J. 55/2006, consistentes en: a) que la distinción legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; b) que la distinción establecida resulte adecuada o racional, de manera que constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo perseguido, existiendo una relación de instrumentalidad medio-fin y, c) la distinción debe ser proporcional, es decir, no es válido alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional. Ahora, en materia tributaria la Suprema Corte consideró en la jurisprudencia 1a./J. 84/2006, que la intensidad del escrutinio constitucional, a la luz de los principios democrático y de división de poderes, no es de carácter estricto, sino flexible o laxo, en razón de que el legislador cuenta con una amplia libertad en la configuración normativa del sistema tributario sustantivo y adjetivo, de modo que a fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en campos como el mencionado, en donde la propia Constitución establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado, considerando que, cuando el texto constitucional establece un margen de discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que las posibilidades de injerencia del Juez Constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. Consecuentemente, la aplicación del principio de proporcionalidad por parte de la Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional, implica que el cumplimiento de los criterios que lo integran requiere de un mínimo y no de un máximo de justificación, es decir, basta que la intervención legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; la elección del medio para cumplir tal finalidad no conlleva a exigirle al legislador que dentro

de los medios disponibles justifique cual de todos ellos cumple en todos los grados (cuantitativo, cualitativo y de probabilidad) o niveles de intensidad (eficacia, rapidez, plenitud y seguridad), sino únicamente determinar si el medio elegido es idóneo, exigiéndose un mínimo y no máximo de idoneidad y, finalmente, debe existir una correspondencia proporcional mínima entre el medio elegido y el fin buscado que justifique la intervención legislativa diferenciada entre los sujetos comparables."

Acotado lo antes señalado, ahora es momento de proceder a determinar la validez constitucional del tratamiento diferenciado advertido conforme las pautas metodológicas antes señaladas.

En primer lugar, se examinará si la distinción legislativa persigue una finalidad objetiva y constitucionalmente válida. Para tal fin, es útil –aunque no determinante para decretar su validez constitucional– reiterar los motivos antes señalados en la presente ejecutoria, que el legislador manifestó, al establecer el supuesto normativo objeto de análisis constitucional.

Los motivos para adicionar la fracción XVII del artículo 32 de la Ley del Impuesto sobre la Renta consistieron, en lo fundamental, en limitar la deducción de las pérdidas por enajenación de acciones, de otros títulos valor que no fueran intereses y de pérdidas financieras que provengan de operaciones financieras derivadas de capital referidas a acciones o índices accionarios, para evitar prácticas elusivas.

Dicha finalidad resulta objetiva y constitucionalmente válida, como ya se había señalado, a la luz del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establece la obligación de contribuir y los principios que la rigen, en la medida en que dentro de las posibilidades fácticas al alcance del legislador, que implica el principio de idoneidad o adecuación, la elección de dicho medio –creación de distintos regímenes en atención a las condiciones de cada uno de los contribuyentes– para conseguir la referida finalidad –combatir prácticas especulativas tendentes, en su caso, a la elusión o evasión fiscal–, propende a cumplir con la referida obligación y principios.

En efecto, la obligación de contribuir resulta ser de capital importancia en el Estado Mexicano para cumplir con la fórmula del Estado social y democrático de derecho que se encuentra implícita en los artículos 40 y 41 de la Constitución. Su fundamento reside en un deber de solidaridad de los integrantes del Estado para que este cumpla con las funciones y servicios que tiene encomendados, como ya fue señalado con anterioridad.

De esa manera, el legislador se encuentra facultado constitucionalmente para combatir las conductas tendentes a la evasión, fraude o actos ilícitos que impliquen incumplimiento de las obligaciones fiscales, tal y como se ha admitido en la siguiente tesis: 1a. CXVIII/2006, cuyo rubro es: "OBLIGACIONES FISCALES. EL COMBATE A CONDUCTAS TENDENTES A SU EVASIÓN, FRAUDES O ACTOS ILÍCITOS ES CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDO."

Cabe señalar que si bien es cierto un afán especulativo en la enajenación de acciones *per se* no implica una conducta evasiva, fraudulenta o ilícita, en el ámbito económico en que se desarrolla si posibilita que se realicen ese tipo de conductas en detrimento de la obligación de contribuir, cuando se trata de acciones de sociedades que se adquieren y se venden sin la finalidad de incorporarlas al grupo de consolidación fiscal, puesto que si la actividad preponderante o habitual de una empresa controladora reside en la compra venta de acciones para ser una unidad económica, no se justifica –como lo estimó el legislador– que cuando no exista esta intención, la pérdida que obtenga en la enajenación de tales títulos de crédito se pueda deducir en su totalidad como si de un régimen global se tratara, sino por el contrario, el legislador debe combatir esta actuación en aras de verificar el cumplimiento de la obligación de contribuir, para lo cual se encuentra facultado constitucionalmente para establecer límites a la deducción de acuerdo con la política fiscal que pretenda instrumentar, en el caso, a través de una regulación especial para inhibir ese tipo de actividades.

Así, se puede concluir que la finalidad inmediata perseguida por el legislador al limitar la deducción de las pérdidas por enajenación de acciones hasta por el monto de las ganancias obtenidas por el mismo concepto (medio) fue combatir conductas especulativas (desde el punto de vista económico) que pudieran desembocar en actividades evasivas, fraudulentas o ilícitas en detrimento del erario público, al no cumplirse con la obligación de contribuir, lo que es constitucionalmente válido.

Por ende, satisfecho el primer requisito establecido para realizar el test de proporcionalidad de la distinción establecida por el legislador, ahora es momento de pasar a verificar si se cumple el segundo señalado para tal efecto, consistente en que la distinción establecida resulte adecuada o racional, de manera que constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo perseguido, existiendo una relación de instrumentalidad medio-fin.

La condición a la deducción de las pérdidas por enajenación de acciones, resulta ser adecuada o racional para establecer la distinción entre los sujetos comparables antes mencionados, ya que dentro del abanico de opciones existentes y disponibles para el legislador, constituye uno de los medios

más aptos para alcanzar la finalidad objetiva y constitucionalmente perseguida, consistente en desincentivar las conductas de especulación en el ámbito económico que generen condiciones de evasión, defraudación o ilicitud en el cumplimiento de la obligación de contribuir al gasto público y, consecuentemente, que no sea factible cumplir con los fines buscados con el modelo de Estado social y democrático de derecho.

Por lo anterior, en aras de cumplir con tal finalidad y sin desconocer las exigencias del principio de equidad tributaria, el legislador introdujo la limitante a la deducción señalada, esto es, no obstante que existe un grupo homogéneo de contribuyentes consistente en las personas morales que obtienen pérdidas por sus actividades, atendió a si estas preponderante o habitualmente pueden realizarse mediante conductas elusivas.

Cabe señalar que en atención al tipo de escrutinio constitucional que se lleva cabo en razón de la materia, la anterior justificación es más que suficiente para validar el cumplimiento del subprincipio de adecuación o racionalidad, en la medida en que de llevar a cabo un control constitucional muy estricto –como se dijo–, se limitaría por parte de este Tribunal Constitucional la libertad de configuración normativa del sistema tributario que ostenta el legislador, al exigírsele que dentro de los medios disponibles justificara cual de todos ellos cumple en todos los grados (cuantitativo, cualitativo y de probabilidad) o niveles de intensidad (eficacia, rapidez, plenitud y seguridad) con la finalidad perseguida, lo cual no debe ser así, sino únicamente determinar si el medio elegido es idóneo, esto es, dicho medio exige un mínimo y no máximo de idoneidad.

Finalmente, y por lo que hace al requisito de que la distinción sea proporcional, en la especie también se satisface, toda vez que existe una adecuada correspondencia entre el medio elegido por el legislador –condición a la deducción– y el fin u objetivo constitucionalmente perseguido –desincentivar la especulación económica que posibilite la realización de conductas evasivas, fraudulentas o ilícitas en detrimento de la obligación de contribuir y otorgar un trato más justo al grupo de contribuyentes que obtienen pérdidas por enajenación de acciones– que justifica la diferencia de trato frente a los sujetos que enajenan bienes distintos y comparables a los mencionados y que, en su caso, tienen derecho a deducir la totalidad de las pérdidas sufridas.

Lo anterior es así, ya que no obstante la homogeneidad del grupo de contribuyentes personas morales que con motivo del ejercicio de sus actividades obtuvieron una pérdida, ya sea por enajenación de bienes o de acciones y de los títulos de crédito previstos en el precepto reclamado, el legislador atendió a las específicas circunstancias en que se dan estas últimas pérdidas,

por lo que para que la especulación económica en la enajenación de acciones no propenda a crear entornos que propicien conductas fraudulentas de la obligación de contribuir, limitó su deducción, teniendo en cuenta también con ello los postulados del principio de equidad tributaria.

De acuerdo con las razones previamente expuestas, los argumentos contenidos en el **tercer concepto de violación**, resultan **infundados**.

OCTAVO.—Estudio de fondo. Determinación del precio de venta de las acciones conforme a la metodología de "precios de transferencia" en términos del artículo 32, fracción XVII, inciso b), de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y su relación con el artículo 24 de dicha ley. Proporcionalidad tributaria.

En atención a que se encuentran vinculados los **conceptos de violación segundo y cuarto (este último en la parte tocante a la garantía de proporcionalidad tributaria)**, se analizarán de manera conjunta tal y como lo establece el artículo 79 de la Ley de Amparo, en los cuales la parte quejosa esencialmente arguye lo siguiente:

El artículo 32, fracción XVII, inciso b), de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil ocho, transgrede lo dispuesto por la garantía de proporcionalidad tributaria, al establecer que se considerará como ingreso obtenido por la enajenación de acciones, el que resulte mayor entre el precio pactado y el precio de venta de las acciones, determinado conforme a la metodología los artículos 215 y 216 (precios de transferencia).

Lo anterior es así, toda vez que al obligar al contribuyente a considerar el precio de venta conforme a la metodología de precios de transferencia, el legislador introduce un elemento ajeno a la capacidad contributiva real de los contribuyentes para efecto de deducir las pérdidas por enajenación de acciones, sin que exista una justificación objetiva para ello.

Además, dicho procedimiento es inconstitucional –aduce–, toda vez que el procedimiento original que sirve para determinar la ganancia o la pérdida por enajenación de acciones, contenido en el artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se ve modificado con lo previsto en el inciso b) de la fracción XVII del artículo 32 de la misma ley, en tanto que obliga a considerar como ingreso obtenido el que resulte mayor entre el pactado en la operación y el precio de venta determinado conforme a la metodología de precios de transferencia.

Para dar contestación a los motivos por los cuales la quejosa considera que el inciso b) aludido es inconstitucional, en primer lugar, se debe analizar el precepto reclamado, que a la letra dispone:

"Artículo 32. Para los efectos de este título, no serán deducibles:

"...

"XVII. Las pérdidas que provengan de la enajenación de acciones y de otros títulos valor cuyo rendimiento no sea interés en los términos del artículo 9o. de esta ley. Tampoco serán deducibles las pérdidas financieras que provengan de operaciones financieras derivadas de capital referidas a acciones o índices accionarios.

"Las pérdidas a que se refiere el párrafo anterior únicamente se podrán deducir contra el monto de las ganancias que, en su caso, obtenga el mismo contribuyente en el ejercicio o en los diez siguientes en la enajenación de acciones y otros títulos valor cuyo rendimiento no sea interés en los términos del artículo 9o. de esta ley, o en operaciones financieras derivadas de capital referidas a acciones o índices accionarios. Estas pérdidas no deberán exceder el monto de dichas ganancias.

"...

"Para estar en posibilidad de deducir las pérdidas conforme a esta fracción, los contribuyentes deberán cumplir con lo siguiente:

"a) Tratándose de acciones que se coloquen entre el gran público inversionista, la pérdida se determinará efectuando los ajustes a que se refiere el artículo 24 de esta ley y considerando lo siguiente:

"...

"b) Tratándose de partes sociales y de acciones distintas de las señaladas en el inciso anterior, la pérdida se determinará efectuando los ajustes a que se refiere el artículo 24 de esta ley y considerando como ingreso obtenido el que resulte mayor entre el pactado en la operación de que se trate y el precio de venta de las acciones determinado conforme a la metodología establecida en los artículos 215 y 216 de esta ley.

"Cuando la operación se realice con y entre partes relacionadas, se deberá presentar un estudio sobre la determinación del precio de venta de las acciones en los términos de los artículos 215 y 216 de esta ley y considerando

los elementos contenidos en el inciso e) de la fracción I del citado artículo 215. ..."

De la disposición citada, se desprende que el inciso b), establece como uno de los requisitos para que se consideren deducibles las pérdidas, que tratándose de acciones y partes sociales que no se coloquen entre el gran público inversionista, se considere como ingreso obtenido, el mayor entre el precio pactado en la operación y el precio de venta que resulte conforme a la metodología establecida en los artículos 216 y 215 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (precios de transferencia).

Para determinar si la disposición transgrede o no el principio de proporcionalidad tributaria, tal como aduce la quejosa, conviene en primer lugar, precisar si el inciso b) de la norma reclamada puede o no ser analizado a la luz de dicha garantía, para con posterioridad determinar si se transgrede.

Al respecto, este Alto Tribunal se ha pronunciado en el sentido de que los principios de equidad y proporcionalidad están dirigidos a las cuestiones materialmente recaudatorias, esto es, a todos los elementos fiscales que se vinculan directamente con la causación, exención, devolución, entre otras figuras tributarias, que se encuentran necesariamente encaminadas a la determinación de la obligación sustantiva del pago de la contribución, es decir, no únicamente los relativos al sujeto, objeto, tasa, base son los que trascienden a la obligación de pago sino también algunas obligaciones formales.

El criterio anterior fue plasmado en la siguiente tesis:

"Novena Época

"Instancia: Primera Sala

"Tesis aislada

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXI, marzo de 2005

"Materia: administrativa

"Tesis: 1a. X/2005

"Página: 215

"OBLIGACIONES MATERIALMENTE RECAUDATORIAS. SU CONCEPTO.—Por tales deben entenderse todos aquellos elementos fiscales vinculados directamente con la causación, exención, devolución u otras figuras tributarias necesariamente encaminadas a la determinación de la obligación sustantiva del pago de la contribución. Por ello, a dicha obligación no sólo deben trascender los elementos relativos al sujeto, objeto, tasa y base, sino también algunas obligaciones formales, como pudiera ser, a manera de ejemplo,

la obligación de los contribuyentes de determinar su situación fiscal mediante declaración anual, la cual no constituye un simple medio de control en la recaudación por parte de la autoridad administrativa, ya que está estrechamente vinculada con el referido pago del tributo.

"Amparo en revisión 1370/2004. *****. 17 de noviembre de 2004. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Carmen Vergara López."

En este sentido, se advierte que la obligación prevista en el inciso b) de la fracción XVII del artículo 32 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, constituye una obligación de carácter formal que trasciende a la cuantificación de la base, toda vez que incide en la determinación del valor del precio de enajenación de la acción, por lo que trasciende a la cuantificación del ingreso que se considera para obtener la pérdida, por lo que ésta debe ser analizada a la luz de la garantía de proporcionalidad tributaria.

Tal como se señaló en el considerando sexto de la presente resolución, el principio de proporcionalidad tributaria se encuentra contenido en el artículo 31, fracción IV, de nuestra Ley Fundamental, al establecer que es obligación de los mexicanos, contribuir al gasto público de manera *proporcional* y equitativa que dispongan las leyes.

De conformidad con este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad contributiva de cada sujeto, en función de su potencialidad real para contribuir a los gastos públicos, de manera que exista una congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad económica de los causantes.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el objeto del impuesto sobre la renta lo constituyen los ingresos, mientras que las utilidades que tengan los sujetos pasivos del mismo, constituyen la base del gravamen, tal como se desprende de la tesis jurisprudencial P./J. 52/96, de rubro: "RENTA. SOCIEDADES MERCANTILES. OBJETO Y MOMENTO EN QUE SE GENERA EL IMPUESTO."²⁵

En esta tesitura, en el considerando sexto se señaló que este Alto Tribunal ha sostenido que existen deducciones estructurales, que por regla general, son reconocidas por el legislador en acatamiento al principio de proporcionalidad.

²⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, octubre de 1996, página 101.

lidad tributaria, a fin de que el tributo resultante se ajuste a la capacidad contributiva, reconociéndose los costos inherentes a la producción del ingreso y permitiendo que el gravamen pese únicamente sobre el impacto positivo en el haber patrimonial del causante.

En este sentido se precisó que, tratándose de deducciones estructurales, su reconocimiento constituye una exigencia para asegurar que el sujeto contribuya conforme a su verdadera capacidad contributiva, de conformidad con el principio de proporcionalidad tributaria, sin que ello implique que no se puedan establecer modalidades, requisitos, o bien, inclusive, restricciones a dichas deducciones, supuestos que pueden obedecer a finalidades sociales, económicas, de política fiscal o extrafiscales.

Lo anterior, de conformidad con las jurisprudencias 1a./J. 15/2011 y 1a./J. 103/2009, de rubros: "DEDUCCIONES ESTRUCTURALES Y NO ESTRUCTURALES. RAZONES QUE PUEDEN JUSTIFICAR SU INCORPORACIÓN EN EL DISEÑO NORMATIVO DEL CÁLCULO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA," y "DEDUCCIONES. CRITERIOS PARA DISTINGUIR LAS DIFERENCIAS ENTRE LAS CONTEMPLADAS EN LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 170 y Tomo XXX, diciembre de 2009, página 108, respectivamente, así como la tesis 1a. XXVIII/2007, de rubro: "DEDUCCIONES. CRITERIO PARA SU INTERPRETACIÓN EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, febrero de 2007, página 638.

Precisado lo anterior, resulta procedente analizar si la medida contenida en el inciso b) de la norma reclamada, resulta razonable, al establecer que se considerará como ingreso obtenido por la enajenación de acciones, el que resulte mayor entre el precio pactado y el precio de venta de las acciones, determinado conforme a la metodología los artículos 215 y 216 (precios de transferencia), y con ello obligar al contribuyente a efectuar un recálculo del monto obtenido conforme al artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Lo anterior es así, pues tal como se señaló en el considerando sexto, la deducción de la pérdida por enajenación de acciones constituye una deducción de carácter estructural, de manera que aun cuando esta puede ser válidamente limitada, para ello debe existir una justificación objetiva y razonable, en virtud de que se afecta el ejercicio de un derecho de los gobernados, a fin de no lesionar el principio de proporcionalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Así, la existencia de la justificación, como se mencionó, reside en que exista una finalidad legítima, es decir, constitucionalmente válida, así como una relación razonable entre los medios empleados y el fin que se persigue.

Una vez determinada la razonabilidad de la medida, se deberá valorar si ésta es proporcional, es decir, si en aras de un propósito constitucionalmente válido, no se afectan de manera innecesaria o excesiva otros bienes o derechos de los particulares.

En términos de lo anterior, en primer lugar, corresponde analizar la exposición de motivos del legislador, publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de octubre de dos mil siete, que fue transcrita en el considerando sexto de la presente resolución, a fin de determinar la finalidad que pretendió el legislador con la medida impuesta en el inciso b) de la norma reclamada.

De la exposición de motivos, se desprende que en la legislación vigente hasta dos mil siete, se fijaron requisitos de control y de obtención de valores que partían de los precios pactados en la enajenación de acciones, los cuales se encontraban en el Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en los artículos 54 y 58.

A partir de la modificación a la fracción XVII del artículo 32, en el régimen general para las personas morales se incorporan medidas que señalan como obligación el que se pacten a valor de mercado las operaciones de enajenación de acciones y se presenten ante las autoridades administrativas los avisos y estudios de precios de transferencia respectivos, con el afán de evitar simulaciones y especulaciones.

Ahora bien, tal como se señaló en el considerando sexto, dada la importancia del deber de contribuir al sostenimiento del Estado, resulta perfectamente válido que la legislación –y la administración tributaria en el ámbito competencial que le corresponda– prevea los mecanismos que permitan combatir las actuaciones de los particulares que pudieran encaminarse a eludir el cumplimiento de dicha obligación, en el entendido de que la misma se encuentra indisolublemente ligada a un principio de responsabilidad social para la consecución de los fines a los que la propia Constitución Federal aspira.

Así, la finalidad consistente en combatir las acciones tendientes a eludir el pago del impuesto, resulta perfectamente válida a la luz de lo dispuesto por nuestra Constitución Federal, así como de la interpretación que de ella ha hecho este Alto Tribunal.

Una vez expuesto lo anterior, corresponde analizar si la medida consistente en obligar a los contribuyentes a considerar como ingreso por la enajenación de acciones, el que resulte mayor entre el pactado en la operación de que se trate y el precio de venta de las acciones, determinado conforme a la metodología establecida en los artículos 215 y 216 de la ley reclamada, es un medio adecuado para lograr el fin que se pretende.

Los artículos 215 y 216 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a la letra establecen:

"Artículo 215. Los contribuyentes del título II de esta ley, que celebren operaciones con partes relacionadas residentes en el extranjero están obligados, para efectos de esta ley, a determinar sus ingresos acumulables y deducciones autorizadas, considerando para esas operaciones los precios y montos de contraprestaciones que hubieran utilizado con o entre partes independientes en operaciones comparables.

"...

"Para determinar dichas diferencias, se tomarán en cuenta los elementos pertinentes que se requieran, según el método utilizado, considerando, entre otros, los siguientes elementos:

"I. Las características de las operaciones, incluyendo:

"...

"II. Las funciones o actividades, incluyendo los activos utilizados y riesgos asumidos en las operaciones, de cada una de las partes involucradas en la operación;

"III. Los términos contractuales;

"IV. Las circunstancias económicas; y

V. Las estrategias de negocios, incluyendo las relacionadas con la penetración, permanencia y ampliación del mercado. ..."

"Artículo 216. Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 215 de esta ley, los contribuyentes deberán aplicar los siguientes métodos:

- "I. Método de precio comparable no controlado ...
- "II. Método de precio de reventa ...
- "III. Método de costo adicionado ...
- "IV. Método de partición de utilidades ...
- "V. Método residual de partición de utilidades ...
- "VI. Método de márgenes transaccionales de utilidad de operación
- " ...

"Para estos efectos se entenderán como "precios de mercado, los precios y montos de contraprestaciones que hubieran utilizado con o entre partes independientes en operaciones comparables o cuando al contribuyente se le haya otorgado una resolución favorable en los términos del artículo 34-A del Código Fiscal de la Federación. ..."

De conformidad con los preceptos citados, la metodología prevista en dichos artículos consiste en determinar los ingresos acumulables y deducciones autorizadas, considerando los precios y montos de contraprestaciones que hubieran utilizado con o entre partes independientes en operaciones comparables.

Para efecto de calcular los ingresos y deducciones con base en precios y contraprestaciones que hubiesen utilizado partes independientes en operaciones comparables, los artículos 215 y 216 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, establecen que se deberán tomar en cuenta elementos tales como las características de las operaciones, las funciones o actividades, los términos contractuales, las circunstancias económicas y las estrategias de negocio, aplicando alguno de los siguientes métodos: *i*. Método de precio comparable no controlado, *ii*. Método de precio de reventa, *iii*. Método de costo adicionado, *iv*. Método de partición de utilidades, *v*. Método residual de partición de utilidades y *vi*. Método de márgenes transaccionales de utilidad de operación.

Al respecto, resulta conveniente puntualizar la relevancia de determinar el valor del ingreso obtenido, pues a partir de dicho elemento se conocerá si existe ganancia susceptible de imposición tributaria, o en su caso, una pérdida por enajenación de acciones susceptible de deducirse.

Expuesta la metodología de los precios de transferencia, corresponde analizar ahora si con dicha exigencia se logra evitar la elusión del impuesto sobre la renta, tal como lo sostiene el legislador en la exposición de motivos.

Como se mencionó anteriormente, la obligación de considerar como ingreso el valor mayor entre el pactado en la operación y el precio de venta determinando conforme a la metodología de precios de transferencia, corresponde únicamente a aquellos contribuyentes que enajenan acciones y partes sociales que no se colocan entre el gran público inversionista.

Al respecto, conviene precisar la diferencia entre las acciones que se enajenan entre el gran público inversionista, y las que lo hacen fuera de él, para efecto de precisar si el hecho de que las acciones se coloquen entre el gran público inversionista puede o no propiciar la elusión del impuesto.

Las acciones que se colocan entre el gran público inversionista son títulos valor que representan parte del capital social de una empresa, y que a través de la colocación en la Bolsa Mexicana de Valores, buscan obtener financiamiento, otorgando a sus compradores los derechos de un socio.

El rendimiento para el inversionista se presenta de dos formas: a través de los dividendos que genera la empresa y, por tanto, mediante la participación en las utilidades de la empresa, y como ganancias de capital, que es el diferencial –en su caso– entre el precio al que se compró y el precio al que se vendió la acción.

El precio de las acciones que cotizan en la bolsa está en función del desempeño de la empresa emisora y de las expectativas que haya sobre su desarrollo, asimismo, en su precio influyen elementos externos que afectan al mercado en general.

En tal virtud, cuando una empresa cotiza en bolsa, sus acciones pueden negociarse en el mercado, siendo los compradores y vendedores quienes determinan el precio de las acciones. La determinación del precio de las acciones de las empresas supone, en definitiva, la valoración que hace el mercado sobre las expectativas de las empresas que cotizan. Por ese motivo, a la bolsa se le considera como el "barómetro o indicador" de la economía.

En esta tesitura, este Alto Tribunal advierte que, en virtud de la regulación del mercado de valores, el precio de enajenación de las acciones que se colocan entre el gran público inversionistas necesariamente se determina

por el valor de mercado que fijan los compradores y vendedores, mientras que tratándose de acciones y partes sociales que se enajenan fuera de dicho mercado, el valor de las mismas se determina conforme a la voluntad de las partes, lo cual permite el acuerdo de un precio inferior al del valor de mercado, con la única intención de obtener una pérdida para efecto de erosionar la base del impuesto.

En este contexto, la medida resulta razonable, toda vez que al exigir a las partes considerar como precio el valor mayor entre el pactado y el obtenido conforme a la metodología de precios de transferencia, de esta forma se puede asegurar que al menos se tome como precio de enajenación el precio de mercado y no uno inferior.

Al respecto, es importante mencionar que la obligación de considerar como precio el mayor entre el pactado y el obtenido conforme a la metodología de precios de transferencia, constituye únicamente una obligación para efectos fiscales, esto es, para calcular la pérdida susceptible de deducción, sin que, por ello, se restrinja el derecho de las partes de convenir, para efectos comerciales, el valor de la acción según su preferencia.

En esta tesitura, el requisito de referencia resulta razonable, máxime si se considera que se le debe exigir al legislador que los supuestos regulados sean aquellos que de ordinario estén asociados a una mayor probabilidad de ocurrencia, como lo es que se pacten las operaciones a precios de mercado, siendo entonces la excepción que se convenga un precio de venta menor al de mercado.

Lo anterior encuentra sustento en la siguiente tesis de jurisprudencia:

"Novena Época

"Instancia: Primera Sala

"Jurisprudencia

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXX, septiembre de 2009

"Materia: administrativa

"Tesis: 1a./J. 81/2009

"Página: 221

"NORMAS FISCALES. EL LEGISLADOR DEBE PREVER EN ELLAS LOS SUPUESTOS DE MAYOR PROBABILIDAD DE OCURRENCIA, NO CASOS EXCEPCIONALES.—Al legislador se le debe exigir que los supuestos en los

que fundamenta sus hipótesis sean aquellos que de ordinario estén asociados a una mayor probabilidad de ocurrencia, por lo que no resulta adecuado reclamar que la ley tributaria en todos los eventos sea un fiel retrato de la realidad y que, por tanto, incorpore inclusive las situaciones que ocasionalmente se aparten del curso normal de los acontecimientos. El casuismo que satisfaría esta pretensión, tendría efectos negativos en lo relativo a la eficiencia del sistema tributario, toda vez que tanto la densidad normativa y procedimental, como su administración, tienen un costo que, de extremarse, puede incluso sacrificar el producto de lo recaudado. Por consiguiente, se concluye que la armonización entre la justicia tributaria y la eficiencia del sistema se consigue a través de la formulación legal de los hechos imponibles que se apoye en supuestos verosímiles y razonables de la realidad social que, como tales, sean en abstracto demostrativos de capacidad económica o de riqueza, así ello pueda no acaecer en determinadas situaciones concretas e individuales, y siempre que esto último no sea la representación inequívoca de una recurrencia social capaz de anular la generalidad de la inferencia legislativa."

Ahora bien, tal como se mencionó con anterioridad, una vez efectuado el análisis de racionalidad, debe determinarse si el requisito es proporcional, en el sentido de que no se afecten de manera innecesaria o excesiva otros bienes o derechos de los particulares.

En este contexto, este Alto Tribunal considera que el requisito previsto en el inciso b) de la fracción XVII del artículo 32 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, resulta proporcional.

Ello es así, ya que la medida no afecta derechos de manera innecesaria ni excesiva, pues aun cuando la deducción deberá tomarse considerando un precio distinto al convenido (en caso de que éste resulte mayor al pactado), el precio que se consideraría no es un precio arbitrario, sino el que se pactaría entre partes independientes en operaciones comparables, es decir, el correspondiente a un precio de mercado.

Lo cual se encuentra plenamente justificado, pues como se advirtió, dado el contexto en el que se efectúa la enajenación de acciones, resulta relativamente fácil pactar un precio inferior con el único objeto de obtener una pérdida.

En esta tesitura, este Alto Tribunal considera que el requisito previsto en el inciso b) de la fracción XVII del artículo 32 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, resulta proporcional, por lo que se consideran **infundados** los con-

ceptos de violación **segundo y cuarto (en la parte relacionada con la garantía de proporcionalidad tributaria).**

NOVENO.—Estudio de fondo. Determinación del precio de venta de las acciones conforme a la metodología de "precios de transferencia" en términos del artículo 32, fracción XVII, inciso b), de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y su relación con el artículo 24 de dicha ley. Equidad tributaria.

Corresponde ahora analizar el **cuarto concepto de violación (en la parte relativa a la garantía de equidad tributaria)**, en el que la quejosa aduce que el artículo 32, fracción XVII, inciso b), de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil ocho, transgrede lo dispuesto por el principio de equidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que los contribuyentes que enajenan acciones que tengan una pérdida la deberán recalcular considerando como ingreso el que resulte mayor entre el pactado en la operación de que se trate y el precio de venta de las acciones determinando conforme a la metodología de precios de transferencia, mientras que los contribuyentes que obtengan una ganancia conforme al procedimiento dispuesto en el artículo 24 de dicha ley, determinarán el ingreso obtenido conforme al precio de venta pactado.

Para dar contestación a la quejosa, corresponde, en primer lugar, analizar el contenido del principio de equidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y *equitativa* que dispongan las leyes.

Dicho principio supone una igualdad de trato de la ley a los sujetos pasivos que se encuentran en las mismas circunstancias, es decir, exige que a iguales presupuestos de hecho correspondan iguales circunstancias jurídicas, sin que se permita que normas llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad, al generar un trato distinto.

Al respecto, este Alto Tribunal ha señalado que para tratar de manera igual a los iguales y desigual a los desiguales, en ciertas ocasiones el legislador debe crear categorías de contribuyentes y establecer un trato diferencial, siempre que exista una razón objetiva que lo justifique.

De esta forma, los elementos objetivos para poder realizar un estudio de este principio constitucional son, esencialmente, los siguientes: a) no toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, sino dicha violación se configura únicamente si la desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable; b) a iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas; c) no se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción; y, d) para que la diferenciación tributaria resulte acorde con la garantía de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley, deben ser adecuadas y proporcionadas.

Lo anterior conforme a la jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubro, texto y datos de identificación a continuación se transcriben:

"Novena Época
"Instancia: Pleno
"Jurisprudencia
"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Tomo: V, junio de 1997
"Materias: constitucional y administrativa
"Tesis: P./J. 41/97
"Página: 43

"EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS.—El principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que, sin perjuicio del deber de los poderes públicos de procurar la igualdad real, dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, es decir, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho porque la igualdad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, constitucional, lo es ante la ley y ante la aplicación de la ley. De lo anterior derivan los siguientes elementos objetivos, que permiten delimitar al principio de equidad tributaria: a) no toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable; b) a iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas con-

secuencias jurídicas; c) no se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción; y d) para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley, deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional."

De lo anterior se desprende que la vulneración a la garantía de equidad tributaria supone la existencia de una desigualdad de trato entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable para establecer dicha diferenciación; de modo que para que exista una transgresión a dicha garantía, en primer lugar, debemos identificar si en el caso en concreto nos encontramos ante supuestos jurídicos comparables.

Así, en primer lugar, debemos determinar si los contribuyentes que obtienen una ganancia por la enajenación de acciones se encuentran en la misma situación jurídica que quienes obtienen una pérdida por el mismo concepto, para en un segundo momento poder determinar si existe una desigualdad de trato entre contribuyentes que se ubican en la misma situación jurídica y con posterioridad analizar si dicha diferencia se encuentra justificada.

Para tal efecto, debemos precisar el contenido del artículo 24 de la ley reclamada, así como el contenido del inciso b) de la fracción XVII del artículo 32 de dicha ley.

Como se señaló detalladamente en el considerando sexto de la presente resolución, el artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece el procedimiento que debe seguir el contribuyente para calcular la ganancia o pérdida que se genera por la enajenación de acciones.

Así, para calcular la ganancia o pérdida por enajenación de acciones, se debe restar al precio de venta, el costo comprobado de adquisición actualizado, más la utilidad o pérdida que hubiere generado la empresa emisora durante el periodo de tenencia.

Por su parte, el artículo 32, fracción XVII, establece el tratamiento aplicable a las pérdidas que se generen por la enajenación de acciones. En este sentido, dispone que dichas pérdidas únicamente serán deducibles contra las ganancias que, por el mismo concepto obtenga el contribuyente en el ejercicio o en los diez siguientes.

Para efecto de poder hacer deducible la pérdida en los términos señalados, se establece que los contribuyentes deberán atender a determinados requisitos dependiendo del supuesto de que se trate.

Así, en el inciso b) se establece que tratándose de partes sociales y acciones que no se coloquen entre el gran público inversionista, la pérdida se determinará conforme al artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, pero considerando como ingreso obtenido el mayor entre el pactado y el precio de venta de las acciones determinado de conformidad con la metodología de precios de transferencia.

Tal como se desprende de los artículos señalados, la obtención de la ganancia o de la pérdida por enajenación de acciones, depende del procedimiento establecido en el artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

La ganancia obtenida conforme al procedimiento señalado en el párrafo anterior, constituye un ingreso acumulable, en términos de lo previsto en el artículo 20, fracción V, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, por lo que deberá acumularse a los ingresos del contribuyente para efecto de obtener la base gravable del impuesto. Así, dicha ganancia implica un aumento en el patrimonio del contribuyente y, por tanto, un ingreso susceptible de ser gravado, de conformidad con el objeto del tributo.

Por su parte, la pérdida obtenida conforme al procedimiento previsto en el artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, implica una disminución en el patrimonio del contribuyente, es decir, una merma susceptible de ser deducible, que lejos de aumentar la base del impuesto, la disminuye.

En este sentido, se advierte que, por ningún motivo es posible igualar la situación jurídica de un contribuyente cuando éste obtiene una ganancia que cuando obtiene una pérdida, toda vez que se trata de situaciones que impactan de forma completamente distinta el patrimonio de los contribuyentes.

Por ello, el legislador no se encuentra obligado a dar un tratamiento similar a la ganancia que obtenga el contribuyente por la enajenación de acciones que a la pérdida que obtenga por el mismo concepto, pues como se mencionó se trata de situaciones jurídicas distintas.

Así, al no ser comparables las situaciones jurídicas de los contribuyentes que obtienen ganancias respecto de los que obtienen pérdidas, este Alto Tribunal advierte que no se vulnera el principio de equidad tributaria.

En este sentido, el hecho de que en términos de lo dispuesto en el inciso b), fracción XVII del artículo 32 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se obligue a los contribuyentes que hubieren obtenido una pérdida por enajenación de acciones a considerar como ingreso obtenido el que resulte mayor entre el pactado en la operación y el precio de venta determinado conforme a la metodología de precios de transferencia, mientras que a los contribuyentes que obtengan una ganancia conforme al procedimiento dispuesto en el artículo 24 de dicha ley, se les obliga a determinar el ingreso obtenido conforme al precio de venta pactado, ello no supone una violación a la garantía de equidad tributaria.

Por las razones anteriores, este Alto Tribunal considera **infundado el cuarto concepto de violación (en la parte relativa a la garantía de equidad tributaria)**, toda vez que no es posible analizar el inciso b), fracción XVII del artículo 32 de la Ley del Impuesto sobre la Renta en relación con el artículo 24 de dicha ley, a la luz del principio de equidad tributaria, en los términos que pretende la quejosa.

En virtud de todo lo anterior, ante lo **fundado** de los diversos planteamientos que hizo valer la autoridad recurrente en contra del amparo concedido en primera instancia y, al haberse **desestimado** los restantes conceptos de violación formulados por la parte quejosa en su demanda de amparo, lo que procede en la materia de la revisión competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es revocar la sentencia recurrida y **negar** el amparo y protección de la Justicia de la Unión a ***** (1) ***** , respecto de los actos reclamados a las autoridades señaladas como responsables, en relación con el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en vigor a partir del primero de enero de dos mil ocho.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** (1) ***** , respecto de los actos reclamados a las autoridades señaladas como responsables, en relación con el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en vigor a partir del primero de enero de dos mil ocho, en términos de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto totalmente concluido.

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

Por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, se aprobaron las determinaciones contenidas en los considerandos primero, consistente en que el Tribunal Pleno es competente para conocer del presente recurso; segundo, consistente en que la presentación del mismo es oportuna; tercero, en el que se precisan los aspectos relevantes para la resolución del presente asunto; cuarto, en cuanto se fija la materia de estudio; y, quinto, en cuanto se determina: declarar infundados los agravios de la autoridad recurrente en los que sostiene la falta de interés jurídico de la quejosa para reclamar el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta; que el verdadero perjuicio para la quejosa sería que no pudiera deducir las pérdidas por enajenación de acciones en los diez ejercicios siguientes; y declarar inoperante el agravio en el cual la autoridad recurrente sostiene que el Juez a quo omitió el estudio oficioso de las causales de improcedencia que se actualizan en el caso concreto.

Por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza, se aprobó la determinación contenida en el considerando sexto, en cuanto se precisa el alcance de la garantía de proporcionalidad tributaria; el criterio sostenido por este Alto Tribunal en relación con la pérdida por enajenación de acciones y algunos conceptos generales en materia de impuesto sobre la renta; así como los precedentes de este Alto Tribunal sobre la prohibición y/o limitante para deducir la pérdida por enajenación de acciones. Los Ministros Valls Hernández y Pérez Dayán votaron a favor de la propuesta original.

El Ministro Franco González Salas reservó su derecho para formular, en su caso, voto concurrente.

Por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, con salvedades; Cossío Díaz, con salvedades; Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, con salvedades; Pardo Rebolledo, con salvedades; Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, con salvedades; Pérez

Dayán y presidente Silva Meza, con salvedades, se aprobó la determinación contenida en el considerando sexto, consistente en revocar el amparo otorgado a la quejosa al resultar fundados los agravios que hizo valer la autoridad recurrente, al estimar que la reforma al artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil ocho, no transgrede la garantía de proporcionalidad tributaria. La Ministra Luna Ramos votó en contra y reservó su derecho para formular voto particular.

Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes.

Por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, con salvedades; Cossío Díaz, con salvedades; Franco González Salas, con salvedades; Zaldívar Lelo de Larrea, con salvedades; Pardo Rebolledo, con salvedades; Aguilar Morales, con salvedades; Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, con salvedades; Pérez Dayán y presidente Silva Meza, con salvedades, se aprobaron las determinaciones contenidas en los considerandos: séptimo, consistente en declarar infundados los argumentos contenidos en el tercer concepto de violación en los que se aduce que el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, viola el principio de equidad tributaria, al otorgar un trato diferenciado a los contribuyentes en función del tipo de bien enajenado que dé lugar a una pérdida; octavo, consistente en declarar infundados los conceptos de violación segundo y cuarto, en los que la quejosa aduce que el artículo 32, fracción XVII, inciso b), de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil ocho, transgrede lo dispuesto por la garantía de proporcionalidad tributaria, al establecer que se considerará como ingreso obtenido por la enajenación de acciones, el que resulte mayor entre el precio pactado y el precio de venta de las acciones conforme a la metodología de los artículos 215 y 216 (precio de transferencia); y noveno, consistente en declarar infundado el cuarto concepto de violación, en el que se aduce que el artículo 32, fracción XVII, inciso b), de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del primero de enero de dos mil ocho, transgrede lo dispuesto por la garantía de equidad tributaria, contenida en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que los contribuyentes que enajenan acciones que tengan una pérdida la deberán recalcular considerando como ingreso el que resulte mayor entre el precio pactado en la operación de que se trate y el precio de venta de las acciones determinado conforme a la metodología de precios de transferencia, mientras que los contribuyentes que

obtengan una ganancia conforme al procedimiento dispuesto en el artículo 24 de dicha ley, determinarán el ingreso obtenido conforme al precio de venta pactado. La Ministra Luna Ramos votó en contra.

Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes.

El Ministro presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

Nota: Los títulos y subtítulos que se alude al inicio de esta ejecutoria corresponden a las tesis P/J. 36/2014 (10a.), P/J. 35/2014 (10a.), P. XX/2014 (10a.) y P. XIX/2014 (10a.), que aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, páginas 5, 7, 413 y 414, respectivamente.

La tesis aislada 1a. CXVIII/2006 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 263.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en los autos del amparo en revisión 658/2010, resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión pública del ocho de abril de dos mil trece.

En sesión del **ocho de abril de dos mil trece**, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió revocar la sentencia recurrida en el amparo en revisión citado al rubro y negar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a ***** , respecto de los actos reclamados a las autoridades señaladas como responsables, en relación con el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en vigor a partir del primero de enero de dos mil ocho, confirmando la constitucionalidad de este precepto.

En la mencionada sesión, se aprobaron por votación mayoritaria los **considerandos sexto al noveno**, y algunos Ministros, incluido el suscrito, expresamos ciertas salvedades respecto de los razonamientos sostenidos en éstos, personalmente, me refiero

a los **considerandos sexto**, en el que se revocó el amparo otorgado a la quejosa, al resultar fundados los agravios que hizo valer la autoridad recurrente, estimando que la citada reforma al artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta no transgrede la garantía de **proporcionalidad tributaria** y **séptimo**, en el que se declararon infundados los argumentos en que la quejosa adujo que el precepto reclamado transgrede el principio de **equidad tributaria**; las razones que me llevaron a esa determinación son las siguientes:

Aunque no comparto la línea argumentativa utilizada en la ejecutoria, lo cierto es que, coincido con las principales premisas sostenidas en ésta, respecto de que la constitucionalidad del artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta por acatar el principio de **proporcionalidad tributaria**, está sustentada, precisamente, en la naturaleza extraordinaria de las pérdidas generadas por la enajenación de acciones; sin embargo, más que por la frecuencia con que se realice dicha enajenación o por la característica de ingresos pasivos que se obtengan por la misma, me refiero a **la construcción de su costo fiscal**, pues dicha deducción no se trata de una simple **erogación** que sea deducible para los contribuyentes **por su relación directa con la generación de ingresos por operación**, sino que posee características específicas, que justifican, desde mi punto de vista, una perspectiva distinta a fin de verificar si la deducción de la pérdida obtenida por dicho concepto, tal y como se contempla en el artículo impugnado, atiende o no al principio de proporcionalidad tributaria.

Esto es, el enfrentar las pérdidas por enajenación de acciones para efectos de su disminución, **únicamente** contra el monto de las ganancias que por el mismo tipo de enajenaciones se obtengan en el ejercicio y con la reforma, en los diez posteriores, atiende **principalmente a la forma en que se constituye la ganancia o la pérdida obtenidas por esas operaciones**, pues para ello, se toman en cuenta elementos **ajenos al contribuyente**, como lo son las utilidades de la emisora de las acciones, las pérdidas fiscales que tenga pendientes de disminuir, las que tenía cuando se adquirieron y que ya amortizó, etcétera.

Cuestión que además, como se señala en la ejecutoria del presente asunto, atiende al sistema de integración que evita duplicar el gravamen respecto de las utilidades que se distribuyen a los accionistas de las personas morales; por lo que, efectivamente, tanto el artículo impugnado, como el diverso 24 de la ley de la materia, al que remite para efectos de calcular el costo fiscal o monto original ajustado de las acciones, que se utilizará para determinar la ganancia o pérdida por la enajenación de las mismas, se encuentran inmersos dentro de un sistema normativo complejo, que debe tenerse presente al analizar el tema que nos ocupa.

Derivado de lo anterior, me parece acorde con el principio de proporcionalidad tributaria que las pérdidas así obtenidas, se disminuyan solamente de las **ganancias de la misma forma calculadas**, pues considero que si se permitiera que dicha deducción afectara las ganancias o los ingresos obtenidos por el contribuyente por diversas operaciones, que son calculadas u obtenidos de forma distinta, ello provocaría una distorsión en la medida de su capacidad contributiva y, por ende, en su tributación.

Así, desde mi punto de vista, la mecánica que contempla el artículo impugnado, para gravar en forma "cedular" la ganancia obtenida por enajenación de acciones y sólo

permitir la deducción de las pérdidas que le genere, comparándolas con las ganancias que por el mismo concepto obtenga en el ejercicio o en los diez posteriores, es acorde al principio de proporcionalidad tributaria, pues no deja de reconocer el efecto negativo que dichas operaciones producen en el patrimonio del contribuyente.

Sin que sea obstáculo a lo anterior el hecho de que las ganancias por enajenación de acciones se acumulen a los demás ingresos, lo que podemos considerar una variante del sistema cédular que menciono, pero que advierto como un beneficio para el contribuyente, al permitirle disminuir dichas ganancias con otras pérdidas por operación, construidas de forma distinta (deducciones mayores que los ingresos) disminución que desde la postura que sostengo, no tendría por qué permitirse.

Conforme a lo expresado, **no comparto** el hecho de que en varios apartados del considerando sexto, se aluda al fin extrafiscal del precepto –de control–, para evitar la erosión indebida de la base de impuesto, como **una de las razones principales para sostener la constitucionalidad del artículo**, pues si bien me parece en cierta medida atendible dicha finalidad, considero que ésta debió contemplarse en la resolución plenaria como una cuestión de carácter secundario.

Pues como lo expresé en la respectiva sesión, para mí, la razón toral en la que descansa la validez constitucional del precepto que se analizó es que no se ve afectada negativamente la capacidad contributiva, en virtud de que la deducción **sí se reconoce (de forma cédular), en función de la propia naturaleza de la enajenación de acciones, de la construcción de su costo fiscal y, por ello, de la determinación de su ganancia o pérdida.**

En relación con lo anterior, también considero importante distinguir que, entre las razones que justifican la deducción limitada de la pérdida por enajenación de acciones, la relacionada con el **fin extrafiscal** de evitar prácticas de elusión fiscal, sería sobre todo aplicables a las operaciones entre partes relacionadas y **de los grupos que consolidan sus estados financieros** y, en específico, a las **controladas** –ya que a las **controladoras** a partir de la reforma al precepto en estudio sí se les permite– y **sin generalizar**; en apoyo a mi postura de no hacer descansar la constitucionalidad del precepto, principalmente en esa finalidad, pues ello precalifica a todas las operaciones de enajenación de acciones como elusivas, aspecto que yo no comparto, porque evidentemente ello no puede ser así, sobre todo si tomamos en cuenta que la compra y venta de acciones es un ejercicio primordialmente especulativo y, en esa medida, el tema de la mala fe, no debe figurar entre las razones que sustentan la constitucionalidad del artículo de mérito.

En otro orden de ideas; en lo referente al **considerando séptimo**, si bien comparto la conclusión alcanzada por el Tribunal Pleno, en el sentido de que el precepto impugnado no viola la garantía de equidad tributaria, difiero en la forma de abordar el estudio respectivo, por las siguientes consideraciones:

Al verificar si el artículo impugnado respeta el principio de equidad tributaria, en la ejecutoria se sostiene que el parámetro de comparación propuesto por la quejosa es adecuado, pues versa sobre situaciones de hecho homologables, esto es, a un mismo grupo de contribuyentes (personas morales) que se encuentran en la misma situación (cuentan con pérdidas derivadas de sus operaciones), se les debiera permitir la

deducción de todas sus pérdidas, tanto la generada por la enajenación de bienes y la que deriva de enajenación de acciones, pues desde su perspectiva no es válido otorgar un trato distinto, dependiendo del bien enajenado.

Una vez considerado lo anterior, se analiza si dicho tratamiento diferenciado es constitucionalmente válido, proporcional, adecuado o racional, concluyendo que es así, toda vez que persigue una finalidad objetiva que es, fundamentalmente, desincentivar la especulación económica que posibilite la realización de conductas evasivas, fraudulentas o ilícitas en detrimento de la obligación de contribuir –es decir, el respeto al principio constitucional de equidad se sustenta en el fin extrafiscal de la limitante para deducir pérdidas por enajenación de acciones–.

Cuestión ésta con la que no coincido, pues desde mi punto de vista, la respuesta al concepto de violación **debió partir de que el parámetro de comparación propuesto por la quejosa no es válido**, toda vez que se comparan pérdidas fiscales de distinta naturaleza, y supuestos normativos diversos, lo que desde luego, no sólo justifica, sino exige un tratamiento distinto, en atención a la naturaleza de los mismos.

Premisa que incluso, puede soportarse en las razones establecidas en el **considerando sexto, páginas 113 a 117**, en donde se explica que, en virtud de la naturaleza de la enajenación de acciones, la construcción de su costo fiscal difiere totalmente de la construcción del costo de las mercancías, terrenos, inventarios, maquinaria y equipo, entre otros.

Mi postura se sustenta en el hecho de que el artículo impugnado, contrario a lo sostenido en la resolución, **no establece una distinción** entre contribuyentes que cuentan con pérdidas por enajenación de bienes, a las que se afirma, sí se les permite deducir éstas, en los términos del numeral 29, fracciones II y IV, de la ley de la materia; en contraposición con los contribuyentes que al obtener pérdidas por enajenación de acciones no se les autoriza deducirlas o se les permite de forma limitada.

Pues hay que tener presente que el artículo 29 de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece las deducciones que podrán efectuar los contribuyentes que tributan en el título II, de dicho ordenamiento, y en las fracciones mencionadas no se establece la deducción de una "pérdida", sino que se autoriza la deducción de las mercancías, materias primas, etcétera, que procede una vez que éstos sean vendidos, ya sea en las mismas condiciones o como producto terminado (esto es, el costo de lo vendido de la fracción II), así como la deducción de inversiones, que sólo procede, conforme al artículo 37 de la ley en estudio, por la aplicación de los porcentajes máximos autorizados para cada ejercicio (deducción contenida en la fracción IV); ambos conceptos derivan de la operación regular de la empresa, son erogaciones simples, directamente relacionadas con la generación de ingresos, que por ello, se disminuyen de los ingresos acumulables tal y como lo establece el artículo 10 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Ahora bien, cuando esas deducciones, en conjunto con las demás que el contribuyente pueda hacer en el ejercicio de que se trate, son superiores a los ingresos acumulables, se obtiene una pérdida fiscal, que conforme al diverso 61 del mismo ordenamiento, se podrá amortizar contra las utilidades de ejercicios posteriores (máximo diez, sin perder el derecho). Por ello, no podemos afirmar que la pérdida así calculada derive directamente "de la enajenación de otros bienes" como lo sostiene la quejosa.

No es óbice a lo anterior que el artículo 37 de la ley en estudio, señale que *cuando el contribuyente enajene los bienes o cuando éstos dejen de ser útiles para obtener los ingresos* (refiriéndose desde luego a las "inversiones"), *deducirá, en el ejercicio en que esto ocurra, la parte aún no deducida*. Incluso en este supuesto la deducción que se autoriza es la de la parte pendiente por depreciar en una inversión, que no necesariamente representará una pérdida.

En el caso de terrenos, en que la ganancia que se obtenga por su enajenación, debe calcularse conforme al artículo 21 de la ley de la materia, restando del ingreso obtenido el monto original de la inversión actualizado; cuando del cálculo así realizado, no se refleje ganancia alguna, la consecuencia no es una "pérdida" que pueda deducirse, sino que simplemente, no habrá ingreso acumulable, pues no hubo ganancia por su enajenación.

En este sentido, la pérdida por enajenación de acciones se otorga como una "*deducción*" que en principio está prohibida y excepcionalmente permitida, a fin de reconocer el efecto negativo que genera en el patrimonio del contribuyente, por el artículo impugnado, pero que **sólo podrá disminuirse de la ganancia construida de la misma manera, en virtud del régimen cedular que para dicha operación se contempla.**

De lo anterior concluyo, que las situaciones que la quejosa insiste en comparar, no se encuentran en un plano de igualdad, pues como ya lo expliqué, se trata de deducciones distintas, por un lado, la pérdida por enajenación de acciones, otorgada por el artículo reclamado, y por otro, las deducciones referentes al costo de lo vendido e inversiones, mismas que no necesariamente derivarán en una pérdida por sí mismas, por lo que, no puede afirmarse que cuando ello ocurra podrá "deducirse la pérdida total así obtenida", pues **la posibilidad de disminuirse de la utilidad fiscal de un ejercicio no se establece en función de los bienes que se enajenaron**, sino por el hecho de que son pérdidas generadas por la operación del contribuyente, directamente relacionadas con la obtención de sus ingresos.

A más de lo anterior, incluso partiendo del hecho de que sean situaciones comparables, porque se trata de "*deducciones de pérdida fiscal*" como las define la quejosa, no coincido con la justificación que se da para el trato diferenciado que se alega, pues únicamente se fundamenta en el fin extrafiscal de evitar prácticas nocivas para que erosionen la base del impuesto y, en todo caso, **la justificación sería precisamente la diferencia en la naturaleza y construcción de las pérdidas por operación y las derivadas de la enajenación de acciones.**

Como lo señalé con anterioridad, hacer descansar el respeto al principio de equidad, tan sólo en ese fin extrafiscal, de control, derivaría en que las sociedades que no consolidan sus estados financieros, o que no son partes relacionadas, consideren que al no ser aplicable para ellas dicha justificación (por no pertenecer a grupos que puedan realizar esas planeaciones fiscales), en su caso, sí resulte inequitativo el artículo impugnado, por las razones alegadas, cuestión que desde mi punto de vista, tampoco es correcta.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el

segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en los autos del amparo en revisión 658/2010, resuelto en sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el ocho de abril de dos mil trece.

En sesión de ocho de abril de dos mil trece, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de votos, resolvió el amparo en revisión 658/2010, en el cual determinó en la materia de la revisión de su competencia, modificar la sentencia recurrida, negar el amparo al considerar que las reformas efectuadas al artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente a partir del primero de enero de dos mil ocho no resultan violatorias de las garantías de proporcionalidad y equidad tributaria al no permitir la deducción de las pérdidas por enajenación de acciones en contra de la totalidad de ingresos generados en el ejercicio.

Los argumentos torales para estimar que la disposición impugnada no viola el principio de proporcionalidad tributaria son los siguientes:

- Que la obligación de contribuir resulta ser de capital importancia en el Estado Mexicano para cumplir con la fórmula del Estado social y democrático de derechos que se encuentra implícita en los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal. Su fundamento reside en un deber de solidaridad de los integrantes del Estado para que éste cumpla con las funciones y servicios que tiene encomendados.
- Que el legislador se encuentra facultado constitucionalmente para combatir conductas tendentes a la evasión, fraude o actos ilícitos que impliquen incumplimiento de las obligaciones fiscales.
- Que la finalidad inmediata perseguida por el legislador, al limitar la deducción de las pérdidas por enajenación de acciones hasta por el monto de las ganancias obtenidas por el mismo concepto fue combatir conductas especulativas que pudieran desembocar en actividades evasivas, fraudulentas o ilícitas.
- Que la condición a la deducción de las pérdidas por enajenación de acciones resulta adecuada para establecer la distinción entre los sujetos comparables.

Respetuosamente me aparto de las consideraciones relativas al análisis de proporcionalidad del artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente a partir del primero de enero de dos mil ocho, en virtud del diseño y naturaleza que tiene la disposición.

A fin de clarificar las razones que me llevan a formular el presente voto concurrente debo recalcar que en materia fiscal impera el principio de proporcionalidad tributaria, como un instrumento de control que permite a los gobernados contribuir al gasto público, atendiendo a su verdadera capacidad contributiva.

Lo anterior, se logra cuando existe una comparación entre los ingresos o ganancias percibidas por el sujeto pasivo de la relación tributaria y las erogaciones que se generaron para la realización de la actividad que dio origen a la percepción del ingreso.

Con ello, se logra una base gravable proporcional, pues al haberse restado las cantidades que incidieron en la generación del ingreso se tiene un potencial contributivo que es acorde con la realidad económica y financiera del contribuyente.

Los elementos primordiales del principio de proporcionalidad tributaria han sido materia de una amplia discusión y definición en este Alto Tribunal tal como se advierte de los siguientes criterios:

"Novena Época
 "Registro: 192849
 "Instancia: Pleno
 "Jurisprudencia
 "*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
 "Tomo X, noviembre de 1999
 "Materias: constitucional y administrativa
 "Tesis: P./J. 109/99
 "Página: 22

"CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS.—Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria exigido por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva. Lo anterior significa que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el hecho imponible del tributo establecido por el Estado, refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos. Ahora bien, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de los impuestos deben tener una naturaleza económica en forma de una situación o de un movimiento de riqueza y que las consecuencias tributarias son medidas en función de esta riqueza, debe concluirse que es necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto."

"Novena Época
 "Registro: 184291
 "Instancia: Pleno
 "Jurisprudencia
 "*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
 "Tomo XVII, mayo de 2003
 "Materia: administrativa
 "Tesis: P./J. 10/2003
 "Página: 144

"PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.—El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece el principio de proporcionalidad de los tribu-

tos. Éste radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. Para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre el mismo y la capacidad contributiva de los causantes; entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza. La capacidad contributiva se vincula con la persona que tiene que soportar la carga del tributo, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario de los mismos. De ahí que, para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que la tenga en menor proporción."

A fin de retomar el análisis de proporcionalidad del artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, resulta importante transcribir la disposición, cuyo texto es el siguiente:

"**Artículo 32.** Para los efectos de este título, no serán deducibles:

"...

"**XVII.** Las pérdidas que provengan de la enajenación de acciones y de otros títulos valor cuyo rendimiento no sea interés en los términos del artículo 9o. de esta ley. Tampoco serán deducibles las pérdidas financieras que provengan de operaciones financieras derivadas de capital referidas a acciones o índices accionarios.

"Las pérdidas a que se refiere el párrafo anterior únicamente se podrán deducir contra el monto de las ganancias que, en su caso, obtenga el mismo contribuyente en el ejercicio o en los diez siguientes en la enajenación de acciones y otros títulos valor cuyo rendimiento no sea interés en los términos del artículo 9o. de esta ley, o en operaciones financieras derivadas de capital referidas a acciones o índices accionarios. Estas pérdidas no deberán exceder el monto de dichas ganancias.

"Las pérdidas se actualizarán por el periodo comprendido desde el mes en el que ocurrieron y hasta el mes de cierre del mismo ejercicio. La parte de las pérdidas que no se deduzcan en un ejercicio se actualizará por el periodo comprendido desde el mes del cierre del ejercicio en el que se actualizó por última vez y hasta el último mes del ejercicio inmediato anterior a aquel en el que se deducirá.

"Para estar en posibilidad de deducir las pérdidas conforme a esta fracción, los contribuyentes deberán cumplir con lo siguiente:

"a) Tratándose de acciones que se coloquen entre el gran público inversionista, la pérdida se determinará efectuando los ajustes a que se refiere el artículo 24 de esta ley y considerando lo siguiente:

"1. Costo comprobado de adquisición, el precio en que se realizó la operación, siempre que la adquisición se haya efectuado en bolsa de valores concesionada en los términos de la Ley del Mercado de Valores. Si la adquisición se hizo fuera de la mencionada bolsa, se considerará como dicho costo el menor entre el precio de la operación y la cotización promedio en la bolsa de valores antes mencionada del día en que se adquirieron.

"2. Ingreso obtenido, el que se obtenga de la operación siempre que se enajenen en bolsa de valores concesionada en los términos de la Ley del Mercado de Valores. Si la enajenación se hizo fuera de dicha bolsa, se considerará como ingreso el mayor entre el precio de la operación y la cotización promedio en la bolsa de valores antes mencionada del día en que se enajenaron.

"b) Tratándose de partes sociales y de acciones distintas de las señaladas en el inciso anterior, la pérdida se determinará efectuando los ajustes a que se refiere el artículo 24 de esta ley y considerando como ingreso obtenido el que resulte mayor entre el pactado en la operación de que se trate y el precio de venta de las acciones determinado conforme a la metodología establecida en los artículos 215 y 216 de esta ley.

"Cuando la operación se realice con y entre partes relacionadas, se deberá presentar un estudio sobre la determinación del precio de venta de las acciones en los términos de los artículos 215 y 216 de esta ley y considerando los elementos contenidos en el inciso e) de la fracción I del citado artículo 215.

"c) Cuando se trate de títulos valor a que se refieren los incisos anteriores de esta fracción, siempre que en el caso de los comprendidos en el inciso a) se adquieran o se enajenen fuera de bolsa de valores concesionada en los términos de la Ley del Mercado de Valores, el adquirente, en todo caso, y el enajenante, cuando haya pérdida, deberán presentar aviso dentro de los diez días siguientes a la fecha de la operación y, en su caso, el estudio sobre el precio de venta de las acciones a que se refiere el último párrafo del inciso anterior.

"d) En el caso de títulos valor distintos de los que se mencionan en los incisos anteriores de este artículo, se deberá solicitar autorización ante la autoridad fiscal correspondiente para deducir la pérdida. No será necesaria la autorización a que se refiere este inciso cuando se trate de instituciones que integran el sistema financiero. ..."

Como se advierte, el elemento medular de la disposición reclamada permite disminuir de las ganancias generadas por la enajenación de acciones las pérdidas –por operaciones de la misma naturaleza– que hubiere generado el contribuyente en un lapso no mayor de diez ejercicios.

Esto es, existe un auténtico beneficio consistente en disminuir de la utilidad generada en la operación de venta de acciones el exceso de costo de operaciones similares aunque distintas de aquellas que dieron origen a la ganancia reportada por el contribu-

yente, beneficio al que no le resultan aplicables los parámetros de proporcionalidad tributaria una vez que se ha resuelto sobre la razonabilidad de la disposición y se ha reconocido la libre configuración legislativa en la creación de este tipo de disposiciones.

No obstante esta disposición forma parte de un sistema normativo que regula el tratamiento que para efectos fiscales deben tener las operaciones en venta de acciones de manera tal que para entender el alcance y finalidad de la norma reclamada resulta importante efectuar su interpretación de manera sistemática con los artículos 20 y 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Así, en su artículo 20 la Ley del Impuesto sobre la Renta estatuye que las ganancias derivadas de la enajenación de acciones constituirán ingresos acumulables para el contribuyente que las generó.

De la misma manera, el artículo 24 de la ley citada establece que la construcción de la ganancia por enajenación de acciones se sustenta en dos elementos, el primero, es el valor de las acciones enajenadas y el segundo, atiende a la determinación del costo de adquisición de los citados títulos.

En este orden de ideas, la ganancia que la Ley del Impuesto sobre la Renta obliga a acumular es un concepto que por sí mismo respeta el principio de proporcionalidad tributaria, pues el causante determina y paga el impuesto sobre el ingreso neto que le generó la operación, aspecto que sin duda lleva implícito el reconocimiento de las erogaciones que previamente efectuó cuando adquirió las acciones.

Lo anterior, coincide totalmente con los criterios que este Alto Tribunal ha sustentado sobre el tema de proporcionalidad tributaria, conforme al cual los sujetos se obligan a contribuir al gasto público atendiendo a un ingreso real que sea el reflejo de su verdadero potencial contributivo.

Existe además, el supuesto contenido en el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el cual prohíbe tomar como deducción las pérdidas que hubieren sufrido aquellos sujetos que enajenaron acciones.

No obstante, el legislador estableció la posibilidad de deducir dichas pérdidas condicionando tal prerrogativa a una sola cuestión, que el sujeto hubiere determinado ganancia por la misma operación y sólo en este supuesto le surge el derecho de aminorar el ingreso acumulable con las pérdidas derivadas de operaciones similares.

Surge entonces la siguiente interrogante: el establecimiento de esta condición constituye una limitante o bien una concesión graciosa otorgada por el legislador cuando se cumplan los parámetros establecidos en la norma reclamada.

La determinación adoptada por la mayoría de Ministros concluye que se trata de una limitante y que ésta se encuentra justificada de manera razonable, y que por ello, debe determinarse el cabal cumplimiento al principio de proporcionalidad tributaria.

Considero que el supuesto normativo contenido en la fracción XVII del artículo que estamos analizando, no contiene una limitante, pues no establece alguna barrera a un derecho que hubieren incorporado previamente a su esfera jurídica los contribuyentes, por el contrario, dicha norma estatuye una verdadera concesión pues permite –ade-

más del costo de adquisición— determinar el ingreso acumulable con conceptos ocurridos en otra operación de la misma naturaleza.

Luego, la incorporación que efectuó el legislador en la norma reclamada, no tuvo como propósito incorporar matices de proporcionalidad tributaria, pues ello ya se encuentra implícito en la determinación de la ganancia, como lo establece el referido artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta; la función de la disminución de la pérdida por enajenación de acciones, constituye simplemente el otorgamiento de un derecho adicional que busca reducir la carga tributaria sin que sea válido ni viable concluir que la inexistencia de dicho supuesto tornaría desproporcional el gravamen.

Bajo este parámetro, me aparto de las consideraciones sustentadas por la mayoría, las cuales se construyen a partir de una naturaleza restrictiva de la norma reclamada, lo cual se insiste, no coincide con el diseño de la disposición ni con la capacidad contributiva del causante quien en caso de no tener este tipo de pérdidas no puede alegar que se le está gravando sobre una base irreal o desproporcional.

En el esquema cédular en que se encuentra inmerso la causación del gravamen por enajenación de acciones la existencia y disminución de las pérdidas sufridas no constituye un elemento esencial, su papel es secundario pues, sólo hasta que se ha confrontado el ingreso por enajenación con el costo de adquisición de las acciones y se genera una ganancia tiene aplicación la citada disminución, insisto, no en una función que refleje capacidad contributiva sino en el papel de concesión adicional otorgada por el legislador.

Teniendo plena justificación esta concesión en el principio de libre configuración legislativa consagrado en nuestra Constitución.

El "exceso de costo" no es una pérdida sino una deducción no estructural.

Cuando en la enajenación de acciones el costo de adquisición es superior del valor en que fueron enajenados dichos títulos valor, la diferencia negativa representa un exceso de costo mismo que el legislador permite disminuir de las ganancias que se generen en operaciones de la misma naturaleza en las que se haya determinado una ganancia.

Aunque la fracción XVII del artículo 32 de la Ley del Impuesto sobre la Renta determina que el exceso de costo constituye una pérdida para el enajenante, y que este exceso puede disminuirse de las ganancias que se generen en operaciones que participan de la misma naturaleza, dicho concepto en realidad representa una deducción extraordinaria otorgada por el legislador; su finalidad no es reflejar capacidad contributiva para el causante, pues únicamente permite aminorar el ingreso acumulable derivado de la ganancia generada en la enajenación de acciones hasta por el monto en el que esta se haya determinado.

Es un auténtico beneficio otorgado por el legislador quien atendiendo al atributo de "libre configuración legislativa" de que se encuentra investido permite a los contribuyentes que los excesos de costo (denominados por la norma impugnada pérdida por enajenación de acciones) participen en la determinación del impuesto de aquellas operaciones en las que se haya determinado una ganancia no como un elemento esen-

cial, pues la existencia de dicho concepto no es indispensable para la determinación del tributo, sino como un elemento adicional de resta que permite aminorar la carga tributaria.

Lo anterior se explica si atendemos a que el procedimiento establecido por la Ley del Impuesto sobre la Renta para la determinación de la ganancia (confrontar valor de enajenación contra el costo de adquisición) constituye un método que por sí mismo respeta el principio de proporcionalidad tributaria al obligar a acumular el ingreso real obtenido por el enajenante.

Situación idéntica ocurre en aquellos regímenes de tributación contenidos en la Ley del Impuesto sobre la Renta en los que se ha diseñado por el legislador la misma mecánica de tributación, pues para gravar el ingreso real percibido previamente se ha comparado el valor de enajenación con aquellos conceptos que se han erogado de manera previa a la enajenación como lo es el monto original de la inversión, avalúos, gastos notariales, etcétera.

Luego entonces, la ganancia que la Ley del Impuesto sobre la Renta obliga a acumular a quienes enajenen acciones es el resultado de haber confrontado el valor de enajenación con el costo de adquisición de los títulos enajenados, de tal forma que las cantidades que deben acumularse reflejan una verdadera capacidad contributiva, pues se grava la riqueza real y efectiva del contribuyente.

Por tanto, la disminución adicional que permite el artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta no tiene matices orientados a la proporcionalidad de la carga tributaria, pues al permitirse la disminución de dicho concepto el legislador simplemente decidió permitir que los enajenantes de acciones redujeran el "exceso de costo" que generaron en operaciones de la misma naturaleza.

Voto concurrente formulado por el Ministro presidente Juan N. Silva Meza en el amparo en revisión 658/2010 resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública del ocho de abril de dos mil trece.

Si bien coincido con la conclusión mayoritaria en cuanto a que el artículo 32, fracción XVIII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente a partir del primero de enero de dos mil ocho, no resulta violatorio del principio de proporcionalidad tributaria, disiento de las consideraciones sustentadas para arribar a dicha conclusión.

Con base en los razonamientos esgrimidos por la mayoría, si bien el precepto combatido contiene una limitación a un concepto deducible, como lo constituye la pérdida derivada de la enajenación de acciones, dicha restricción resulta constitucional, en virtud de un análisis de razonabilidad que permite advertir, según se sostiene, su justificación objetiva y razonable.

No comparto la idea desarrollada por la mayoría atento a dos razones fundamentales: por una parte, debido a que reconoce implícitamente el carácter estructural de la deducción de que se trata; y por la otra, realiza un análisis de razonabilidad tomando en consideración elementos que desde mi perspectiva no pueden justificar la restricción de una deducción estructural.

Por lo anterior, procederé a justificar mi conclusión respecto a la constitucionalidad del precepto analizado, para lo cual en primer término expondré porqué estimo que la deducibilidad de la pérdida derivada de la enajenación de acciones no constituye una deducción estructural, para después referirme al análisis con base en el cual la mayoría justificó la constitucionalidad de la restricción a una deducción considerada como estructural.

Tal como lo señala la resolución mayoritaria, tanto las Salas como el Tribunal Pleno han construido la doctrina jurisprudencial en torno a la relevancia que la figura de las deducciones presenta para efecto de garantizar el pleno respeto del principio de proporcionalidad tributaria en el impuesto sobre la renta. Atento a una categorización jurisprudencial de las referidas deducciones, éstas pueden considerarse como estructurales o no estructurales, siendo únicamente las primeras una exigencia del principio de proporcionalidad tributaria y, por ello, su reconocimiento no es disponible para el legislador, teniendo incluso obligación de justificar en cualquier caso las razones para limitar su aplicabilidad. Por su parte, las llamadas deducciones no estructurales constituyen un beneficio minorativo de la base cuyo establecimiento y eliminación en el ordenamiento legal no provoca impacto alguno en la dimensión proporcional del tributo.

La diferencia apuntada entre uno y otro tipo de deducciones evidencia la gran relevancia que guarda el criterio para considerar como estructural o no estructural a una deducción, pues de ello dependerá la intensidad con la que se analiza la constitucionalidad de los términos en los que normativamente se restrinja el alcance de la deducción de que se trate.

Al respecto, tal como se señala en la resolución mayoritaria, se ha sostenido que las deducciones estructurales sirven para "**subjetivizar el gravamen, adecuándolo a las circunstancias personales del contribuyente; frenar o corregir los excesos de progresividad; coadyuvar a la discriminación cualitativa de rentas; o bien, rectificar situaciones peculiares derivadas de transferencias de recursos que son un signo de capacidad contributiva**".

En el caso concreto, no advierto que la pérdida por enajenación de acciones guarde un carácter estructural debido a que no la identifiqué con alguna de las finalidades anteriormente apuntadas.

Particularmente considero pertinente desvirtuar por qué no constituye un elemento necesario para subjetivizar el gravamen, adecuándolo a las circunstancias personales del contribuyente.

La característica que con mayor frecuencia determina el carácter estructural de una deducción lo constituye la finalidad de subjetivizar el gravamen debido a que por medio de dichas minoraciones en la base gravable se atiende a la capacidad contributiva del sujeto pasivo de un tributo de los denominados "personales", como el impuesto sobre la renta. En este tipo de contribuciones no basta apreciar el incremento patrimonial del contribuyente, sino que es menester apreciar también las disminuciones patrimoniales incurridas para obtener dicho ingreso, siendo el resultado de dichas variaciones en un periodo impositivo, la precisa capacidad contributiva que refleja la aptitud para contribuir al gasto público.

De esta manera se tiene que las disminuciones patrimoniales incurridas por el sujeto pasivo para la obtención de la renta gravable, constituyen elementos que el legislador debe reconocer necesariamente, para que la autoridad fiscal se encuentre en posibilidad de poder ajustar correctamente la capacidad contributiva que justifica la tributación, ya que la apreciación aislada de los aumentos patrimoniales desconoce el empobrecimiento que les precedió, arrojando como resultado la apariencia de una supuesta riqueza que bien puede ser ficticia.

No obstante lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha consolidado el criterio de que no toda disminución patrimonial necesariamente debe ser reconocida por el legislador, en virtud del principio de proporcionalidad tributaria. Así, la cualidad que deben tener las mermas patrimoniales para considerarlas una deducción estructural, se ha hecho consistir en que las mismas sean necesarias para la generación del ingreso.

La anterior regla de vinculación disminución-aumento patrimonial se encuentra reconocida por el legislador en el ámbito de legalidad, en virtud del artículo 31, fracción I, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que establece como requisito de deducibilidad, el que se trate de conceptos "estrictamente indispensables" para los fines de la actividad del contribuyente. Dicha regla reconoce la amplia variedad de escenarios que se pueden presentar en la realidad y conforme a los cuales, ciertos conceptos que pueden resultar estrictamente indispensables para algunos contribuyentes no lo son para otros; sin embargo, existen conceptos que por su propia naturaleza pueden ser identificados en el ámbito abstracto como erogaciones que bajo ningún supuesto encuentran vinculación alguna con la generación del ingreso, tal es el caso por ejemplo, de las donaciones.

Conforme a lo hasta aquí expuesto considero que las pérdidas por enajenación de acciones sufridas por personas morales que no se dedican a la compraventa de acciones o se encuentran sujetas al régimen de consolidación fiscal, encuadran dentro de este último género de disminuciones patrimoniales y, por ello, no constituyen deducciones estructurales.

Al respecto, estimo que las personas morales que se dedican a la compraventa de acciones o que tributan bajo el régimen de consolidación fiscal, sí vinculan de manera directa las pérdidas incurridas al enajenar sus acciones con los ingresos que obtienen derivados de su actividad, pues dichas disminuciones patrimoniales constituyen uno de los principales riesgos derivados de su operación principal. Por el contrario, las personas morales que no se dedican a dicha actividad, aun cuando comparten el riesgo aludido, éste no constituye un costo relacionado de manera estrecha con la generación de ingresos por la realización de su actividad comercial.

Así, los motivos que llevan a una persona moral a la adquisición de acciones sobre otra, pueden responder a una intención especulativa, de mantener el valor de sus activos financieros, o de obtener mejores rendimientos lo que constituye una decisión empresarial perfectamente legítima y comprensible. Sin embargo, es posible que dicha pretensión especulativa resulte infructuosa, e incluso perjudicial por la generación de una pérdida, pero ésta, únicamente encuentra relación con la generación de los ingresos que la propia adquisición de acciones pudiera producir, en virtud de su naturaleza, ya que la tenencia de acciones no constituye una operación necesaria,

ni un costo en el que se deba incurrir para la prestación de servicios o comercialización de bienes distintos de las acciones.

De esta manera, la inversión de recursos monetarios en la adquisición de acciones no guarda relación con las operaciones ordinarias del negocio que genera los rendimientos gravables por el impuesto sobre la renta, sino que constituye un esquema de generación de riqueza perfectamente identificable e independiente de la operación principal, por ello, es comprensible el sistema cédular al que se le sujeta.

Por las anteriores razones considero que la deducción que se analiza no reviste un carácter estructural, toda vez que las pérdidas derivadas de la enajenación de acciones no constituyen disminuciones patrimoniales encaminadas a la generación de ingresos del contribuyente que se dedica a una actividad diversa de la compraventa de acciones o se encuentra sujeta al régimen de consolidación.

Ahora bien, el artículo 32, fracción XVIII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta que se analiza, establece que las pérdidas que generen las personas morales, al enajenar acciones de las que son tenedoras, únicamente podrán ser deducidas frente a los ingresos que se obtengan por el mismo concepto, a saber, por enajenar acciones.

Estimo que la disposición impugnada se refiere a una deducción no estructural por lo que su limitación se encuentra disponible para el legislador, además de que el tratamiento mismo que estipula es acorde con la naturaleza de la merma patrimonial de que se trata, por lo que no advierto violación alguna al principio de proporcionalidad tributaria.

Ahora bien, aun cuando he expuesto las razones que me llevan a considerar que la deducción de mérito no guarda un carácter estructural, lo cierto es que la mayoría arribó al criterio contrario, por lo que sobre la base de dicha premisa, considero necesario también elaborar ciertas razones de disenso en torno al método empleado por la mayoría para justificar la constitucionalidad de una limitación que recae sobre lo que se consideró que es una deducción estructural.

En primer término, es importante apuntar que la obligación de concurrir a soportar los gastos públicos, es un presupuesto necesario para el debido desempeño de la función estatal, cuyo cumplimiento a cabalidad conforme a los principios constitucionales de justicia tributaria, garantiza que el sacrificio patrimonial que efectúa la población se da en condiciones de equidad. La aportación proporcional de quienes ostentan signos de riqueza es el primer paso en la redistribución de estos recursos para satisfacer las necesidades de los distintos estratos socio-económicos del país.

En esa medida, la labor del legislador de diseñar la normativa tributaria es de fundamental importancia, pues de la eficacia de dicho sistema y de su adecuación al marco constitucional se sigue la tributación justa, equitativa y eficiente. Así también, este Tribunal Constitucional desempeña la importante función de verificar la adecuación de la normativa tributaria a los parámetros constitucionales, pues su inobservancia puede producir tanto la ineficacia en la redistribución de la riqueza nacional, como por otra parte, el abuso al demandar el sacrificio excesivo de quienes lícitamente han generado su riqueza.

Es por ello necesario, que dentro de los regímenes legales de tributación, el legislador establezca toda medida apta para lograr la adecuada y equitativa recaudación de parte de los contribuyentes, pero siempre en estricto acatamiento de los principios constitucionales establecidos en el artículo 31, fracción IV, de nuestra Carta Fundamental.

Al respecto importa tener presente, que los principios contenidos en dicho precepto constitucional están diseñados para garantizar una tributación justa y equitativa, por lo que su interpretación y aplicación no debe producir como resultado la generación fáctica de bastiones de inequidad entre los contribuyentes. Así, las medidas excepcionales que se establecen con el objeto de eliminar prácticas consideradas por el legislador como elusivas, las cuales redundan en la inequidad del sistema, también tienen cabida en la proyección de dichos principios, particularmente el de equidad del sistema impositivo.

Sin embargo, cuando el legislador establece medidas excepcionales frente a la aplicación de los principios tributarios, creando categorías de contribuyentes, o condicionando el reconocimiento de ciertos elementos exigibles por el principio de proporcionalidad tributaria, y la justificación a estas medidas no se desprende de la normativa que regula la mecánica de tributación, sino que es producto de la implementación de estrategias que combaten la elusión, deben estar siempre acompañadas en el proceso legislativo de una justificación generosa y detallada sobre la práctica concreta que se pretende combatir, así como las razones de su ilicitud, ello con el objeto de que este Tribunal Constitucional pueda ponderar la problemática que enfrenta el legislador y sopesar los bienes jurídicos que pretende proteger con las medidas empleadas.

De esta manera, la libertad de configuración con que cuenta el legislador en el diseño del sistema tributario abarca no sólo la posibilidad, sino la exigencia de establecer medidas para evitar que a través de prácticas ilegítimas se genere inequidad, pero no por ello, puede considerarse que le asiste una facultad omnímoda para inobservar los principios constitucionales bajo la única argumentación de que existen "prácticas evasivas" abstractas que justifican la medida excepcional.

La resolución mayoritaria encuentra el fundamento que justifica la limitante a una deducción considerada estructural en las siguientes bases:

- a) Que la pérdida por enajenación de acciones guarda una naturaleza extraordinaria;
- b) Que la limitante persigue evitar transacciones que erosionen la base del impuesto sobre la renta; y,
- c) Que la limitante es acorde con otros regímenes tributarios en el mundo.

Al respecto, estimo que ninguno de los anteriores aspectos expresados en el proceso legislativo, constituyen elementos para concluir que la limitación de una deducción estructural resulta constitucional.

Por una parte, el desarrollo argumentativo de la resolución en torno a la naturaleza extraordinaria de la pérdida se enfoca más en describir las características de la pérdida,

su origen y el régimen fiscal de las operaciones de venta de acciones, que propiamente es demostrar la relación lógica entre el tratamiento fiscal impugnado y el supuesto carácter extraordinario de la pérdida.

Sobre la base de lo anterior, estimo que a cualquier deducción le puede resultar atribuible el carácter de extraordinario si se definen con precisión los aspectos que la diferencian de las demás deducciones por lo que tal calificativo no puede ser justificación para una limitación.

En cuanto a la finalidad de evitar transacciones que erosionen la base del impuesto, reitero lo anteriormente expuesto en cuanto a que el legislador debe ser preciso respecto de las actividades que pretende combatir, pues no debe perderse de vista que toda aplicación de deducciones estructurales o no, erosiona la base del impuesto, por lo que no es dicho efecto en la recaudación lo que justifica una restricción a una deducción estructural, sino en todo caso, la ilicitud o ilegitimidad de la práctica elusiva que provoca dicha erosión, lo que en el caso concreto no está razonado por el autor de la norma.

Finalmente la aludida homologación con otros sistemas tributarios en el mundo tampoco me genera convicción, pues la deducción estructural en el impuesto sobre la renta es una exigencia constitucional que no puede ser superada simplemente bajo la premisa de imitar otros sistemas tributarios, máxime cuando dichos sistemas no necesariamente comparten los mecanismos de control constitucional de contribuciones propios del orden mexicano ni tampoco, nuestro marco constitucional.

Por las anteriores consideraciones disiento del método empleado para justificar la limitante establecida por el legislador a una deducción estructural.

Voto concurrente que formulan los Ministros Olga María Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en el amparo en revisión 658/2010, fallado en la sesión correspondiente al ocho de abril de dos mil trece.

En la sesión del ocho de abril de dos mil trece, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió el amparo en revisión 658/2010, en el cual determinó en la materia de la revisión de su competencia, revocar la sentencia recurrida y negar el amparo al considerar que las reformas efectuadas al artículo 32, fracción XVII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente a partir del primero de enero de dos mil ocho no resultan violatorias de las garantías de proporcionalidad y equidad tributaria al no permitir la deducción de las pérdidas por enajenación de acciones en contra de la totalidad de ingresos generados en el ejercicio.

En cuanto al tema de proporcionalidad tributaria del citado numeral, la justificación que otorgó la mayoría del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte para reconocer su constitucionalidad, fue construida a partir de la naturaleza anti-elusiva de la norma; criterio que no compartimos plenamente por las siguientes consideraciones:

Si bien, no se desconoce la existencia de la figura anti-elusiva ni que la misma no está vedada para el legislador, lo cierto es, que estimamos, que la norma en cuestión puede tener ese efecto pero ello no justifica, en una primera instancia, su constitucionalidad.

Explicamos, las normas pueden tener distintas y diversas justificaciones, lo cual implica que algunas de ellas sean de un nivel superior respecto de otras, es decir, una norma sobre todo en materia fiscal puede estar encaminada ya sea a establecer un elemento esencial del tributo, pero también puede tener otro fin extrafiscal, lo cual se estima acontece en el presente supuesto.

En efecto, la modificación a la norma es constitucional atendiendo no sólo a una consideración sino a diversas justificaciones; sin embargo, la elegida por la mayoría de este Tribunal Pleno, la cual consideramos que no es incorrecta, pero no es la razón principal o fundamental con la que se puede sustentar su constitucionalidad.

Lo anterior, porque creemos que la misma si bien puede tener un contenido de norma de control o anti-elusión, lo cierto es, que por sí misma, cumple con el mandato constitucional previsto en el artículo 31, fracción IV, de proporcionalidad tributaria, como se explica a continuación:

La norma en cuestión dispone:

"Artículo 32. Para los efectos de este título, no serán deducibles:

"...

"XVII. Las pérdidas que provengan de la enajenación de acciones y de otros títulos valor cuyo rendimiento no sea interés en los términos del artículo 9o. de esta ley. Tampoco serán deducibles las pérdidas financieras que provengan de operaciones financieras derivadas de capital referidas a acciones o índices accionarios. ..."

A partir de la lectura de esta fracción, es evidente que el legislador, en una primera instancia, no permite la deducción de este tipo de pérdidas, sino que indica expresamente que no son procedentes.

Posteriormente, en el párrafo siguiente dispone:

"Las pérdidas a que se refiere el párrafo anterior únicamente se podrán deducir contra el monto de las ganancias que, en su caso, obtenga el mismo contribuyente en el ejercicio o en los diez siguientes en la enajenación de acciones y otros títulos valor cuyo rendimiento no sea interés en los términos del artículo 9o. de esta ley, o en operaciones financieras derivadas de capital referidas a acciones o índices accionarios. Estas pérdidas no deberán exceder el monto de dichas ganancias."

De lo anterior, podemos apreciar que el legislador otorgó un trato benéfico al contribuyente, al permitirle la deducción de pérdidas en la medida en la que se fuesen generando ingresos, hasta por un lapso de diez ejercicios, lo cual aparentemente guarda una mayor congruencia con el sistema impositivo de renta, dado que la incidencia de este tributo es la renta en sí misma y no un impuesto al patrimonio.

Cabe resaltar, que en otros sistemas impositivos existe el impuesto tanto sobre la renta como sobre el patrimonio, pero en México no tenemos un gravamen sobre este último, lo cual constituye una diferencia radical para llevar a cabo el estudio de la constitucionalidad del tributo.

Es decir, el impuesto que incide en un patrimonio, evidentemente, debe reflejar la modificación que se da en el mismo, es decir, el aumento o disminución que puede sufrir, por lo que, atendiendo a nuestro sistema impositivo, encontramos que el impuesto sobre la renta grava la renta que se obtiene pero no el patrimonio, por ende, lo relevante para efecto de la capacidad contributiva será la renta neta y no así la bruta, esto es, aquella que subsiste después de haber restado los gastos en los que se incurrió para su obtención.

La explicación anterior, es fundamental para entender el tratamiento de las ganancias y las pérdidas derivadas de la enajenación de acciones, pues por su propia filosofía, el impuesto sobre la renta incide sobre ésta y no sobre el patrimonio, por lo que para tener un reflejo de la capacidad contributiva, el legislador debe permitir la deducción de aquellos gastos que inciden en la obtención de la renta o ingreso y no así la de aquellos que disminuyen el patrimonio. En otras palabras, si el impuesto pretende gravar la renta, se debe permitir la deducción de los gastos que están estrictamente relacionados con la obtención de esa renta, lo cual es muy distinto a que se tengan que reflejar en ésta aquellas situaciones que afectan el patrimonio, pues reiteramos, no estamos ante un impuesto que grave a este último aspecto sino a la renta.

Por ende, bajo esta premisa, encontramos que el legislador, al establecer la limitante total de que no se permita restarle a los ingresos de las empresas aquellas pérdidas que hubieren sufrido por la enajenación de acciones, guarda una congruencia total con el impuesto, pues el parámetro para medir la capacidad contributiva de renta debe ir en razón directa con la obtención de ingresos, pues las pérdidas que se generen o que se generaron con la venta de acciones no pueden tener esta naturaleza, ya que éstas no guardan relación alguna con la obtención del ingreso.

De ello, que la norma no presente vicio alguno que pueda afectar su proporcionalidad, pues evidentemente guarda una relación directa entre el hecho que se desea gravar y los gastos que estiman deben reflejarse para el reconocimiento de la capacidad contributiva.

Por otra parte, el legislador determinó conceder un beneficio para quienes se ubicasen en el supuesto de tener pérdidas generadas por la enajenación de acciones al permitir que las pudieran aplicar contra los posibles ingresos que pudiesen obtener por este concepto hasta agotarlas a lo largo de un plazo de diez años.

Ahora, este beneficio fue limitado por el propio legislador para evitar abusos en su utilización. De ese modo, consideramos que estos argumentos justifican la constitucionalidad de la figura secundaria o accesoria de la norma, esto es, el beneficio otorgado por el legislador el cual no forma parte del hecho imponible, es decir, la obtención de ingresos por la enajenación de acciones, sino constituye un elemento que se añade una vez que ya se ha determinado el impuesto a pagar, y que permite su minoración, pero no para efecto del reconocimiento de la capacidad contributiva en términos de la renta, sino como un beneficio otorgado por el legislador con algún fin en particular.

Es por los argumentos antes expuestos que los ahora firmantes nos apartamos de la decisión de la mayoría, pues en nuestra opinión, el precepto impugnado cumple con el mandato constitucional señalado en el artículo 31, fracción IV.

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

ACUMULACIÓN DE JUICIOS DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDIMIENTO CUANDO SE ENCUENTRAN RADICADOS ANTE EL MISMO JUZGADOR FEDERAL.

ACUMULACIÓN DE JUICIOS DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDIMIENTO CUANDO SE ENCUENTRAN RADICADOS ANTE DIFERENTES JUZGADORES FEDERALES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 27/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO DEL VIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO, SEGUNDO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO Y SEGUNDO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. 1 DE JUNIO DE 2015. UNANIMIDAD DE ONCE VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS EN CONTRA DE ALGUNAS CONSIDERACIONES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, JUAN N. SILVA MEZA, EDUARDO MEDINA MORA I., OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIA: DOLORES RUEDA AGUILAR.

Sumario

En la presente contradicción de tesis, este Tribunal Pleno deberá dilucidar si de conformidad con la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, los juzgadores federales, al conocer de juicios de amparo indirecto, pueden ordenar la acumulación de autos. Por una parte, los Tribunales Colegiados Primero del Vigésimo Segundo Circuito y Segundo en Materia Civil del Sexto Circuito sostienen que dicha figura, si bien no está prevista

expresamente en la Ley de Amparo en vigor, subsiste de manera tácita en el numeral 66 de dicho ordenamiento. Por otro lado, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito sostiene que por no estar prevista de manera expresa en la nueva Ley de Amparo, la acumulación no está permitida.

Cuestionario

De conformidad con la ley de la materia, ¿están los Jueces de Distrito en posibilidad de acumular los autos de dos o más juicios de amparo indirecto?

México, Distrito Federal. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al uno de junio de dos mil quince, emite la siguiente:

Resolución

Mediante la cual se resuelve la **contradicción de tesis 27/2015**, sobre la denuncia planteada por el Ministro Luis María Aguilar Morales, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre el criterio sustentado por: **(i)** el Primer Tribunal Colegiado de Vigésimo Segundo Circuito; **(ii)** el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito; y, **(iii)** el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito; cuyo probable tema es: **si de conformidad con la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, los Jueces y tribunales federales están en posibilidad de acumular los autos de dos o más juicios de amparo indirecto.**

I. Antecedentes

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio recibido el veintisiete de enero de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Ministro Luis María Aguilar Morales, presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, denunció la posible contradicción de criterios, entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

2. El denunciante señaló que la probable contradicción de criterios, se advierte de lo decidido por los Tribunales Colegiados Primero del Vigésimo Segundo Circuito y Segundo en Materia Civil del Sexto Circuito al resolver los

recursos de queja 121/2013 y 129/2014, respectivamente, y lo decidido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito al resolver los recursos de queja 94/2014, 101/2014, 122/2014 y 252/2014.

II. Trámite

3. Por auto de tres de febrero de dos mil quince, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia y ordenó girar oficio a las presidencias de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, para que remitieran versión digitalizada de las ejecutorias que integran la presente contradicción de tesis. Ello en términos de lo dispuesto en la Circular 3/2011-P del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Además, solicitó a las presidencias de los órganos jurisdiccionales contendientes informaran a este Alto Tribunal, si los criterios contendientes se encuentran vigentes o, en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado. Finalmente, ordenó el turno del asunto al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

III. Competencia y legitimación

4. **Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal –aplicado en términos del criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis P. I/2012 (10a.) de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."¹– y el artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece; 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013. Ello en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos circuitos.

¹ P. I/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9.

5. **Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, al haber sido formulada por el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por tanto, formalmente se actualizó el supuesto de legitimación previsto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

IV. Existencia de la contradicción

6. Conforme lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, la mecánica para abordar el análisis sobre la existencia de las contradicciones de tesis no necesita pasar por el cumplimiento irrestricto de los requisitos establecidos en la jurisprudencia número P./J. 26/2001, emitida por el Tribunal Pleno, cuyo rubro dice: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.",² puesto que dicho criterio fue ya interrumpido. Una nueva forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados.

7. Por ello, para comprobar la existencia de una contradicción de tesis, es indispensable determinar si existe una necesidad de unificación; es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto del mismo. En esa línea de pensamiento, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y si el problema radica en los procesos de interpretación –que no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar la existencia de una contradicción de tesis cuando se cumplen los siguientes requisitos:

a. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos, exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a

² P./J. 26/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 76.

un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general;

c. Lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica, es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

8. El discernimiento expuesto, es tomado y resulta complementario del criterio sustentado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."³ La jurisprudencia antes citada está encaminada a proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

9. Por otro lado, cabe señalar que aun cuando ninguno de los criterios sustentados por los tribunales contendientes constituye jurisprudencia debidamente integrada, ello no es requisito indispensable para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer, siendo aplicable la tesis P. L/94 (9a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.", emitida por el Pleno de esta Suprema Corte.⁴

10. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. A juicio de este Tribunal Pleno, los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada. Ello se advierte en las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados que participan en esta contradicción de tesis, tal como se verá a continuación.

³ P./J. 72/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

⁴ P. L/94, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, Núm. 83, noviembre de 1994, página 35.

11. Criterio del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito (queja 121/2013)

12. Por escrito presentado el cuatro de septiembre de dos mil trece, ***** y otros, interpusieron juicio de amparo indirecto en contra de diversas autoridades del Estado de Querétaro, de quienes reclamaron: **(i)** la orden de desalojo de puestos semifijos sobre la acera pública; **(ii)** el apercibimiento de arresto; y, **(iii)** la expedición y publicación del Reglamento del Servicio Público de Mercados y el Comercio en Vía Pública del Municipio de Cadereyta de Montes, Querétaro. De dicho juicio de amparo, tocó conocer al Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Querétaro, quien lo admitió mediante proveído de cinco de septiembre de ese mismo año, registrándolo con el número 1780/2013-I.

13. El veintisiete de septiembre de dos mil trece, el autorizado de los quejosos solicitó la acumulación del juicio al diverso amparo indirecto 1174/2012-IV del índice del mismo juzgador.

14. El cuatro de octubre de dos mil trece, el Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Querétaro determinó que no había lugar a acordar favorablemente la solicitud de acumular el juicio de amparo 1780/2013-I al diverso 1174/2012-IV del índice del mismo juzgado, en virtud de que la tramitación del primero de los asuntos mencionados, se regía por la nueva Ley de Amparo, misma que no prevé la figura de la acumulación. Asimismo, el Juez señaló que no era procedente aplicar de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, toda vez que la Ley de Amparo vigente establece un apartado específico de incidentes, en el cual no se contempla la figura de la acumulación que establecía la Ley de Amparo abrogada.

15. En contra de la determinación de no tramitar la solicitud de acumulación, el autorizado de los quejosos interpuso recurso de queja el quince de octubre de dos mil trece, del cual, por razón de turno, correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, cuyo presidente lo admitió y registró con el número 121/2013.

16. El Tribunal Colegiado que conoció del recurso de queja dictó resolución el treinta de enero de dos mil catorce. En dicha ejecutoria, el órgano jurisdiccional declaró fundada la queja y ordenó al Juez que conoció del amparo diera el trámite correspondiente a la solicitud de tramitación del incidente de acumulación planteado por la parte quejosa.

17. El órgano colegiado consideró que si bien la Ley de Amparo vigente no prevé expresamente la acumulación –como sí lo hacía la ley abrogada–,

una interpretación acorde al principio *pro personae* contenido en los artículos 1o. constitucional y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lleva a sostener que la institución jurídica de la acumulación está comprendida tácitamente en la fórmula genérica del artículo 66 de la Ley de Amparo vigente, el cual dispone que en los juicios de amparo se sustanciarán en la vía incidental, a petición de parte o de oficio, las cuestiones a que se refiere expresamente la ley y las que por su propia y especial naturaleza ameriten ese tratamiento y surjan dentro del procedimiento de amparo.

18. Además, el Tribunal Colegiado señaló que conforme al artículo 2o. de la Ley de Amparo, es procedente la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que éste prevé expresamente la tramitación incidental de la acumulación. El Tribunal sostuvo que la supletoriedad adquiere vigencia, entre otros supuestos, cuando la ley a suplir no contempla una determinada institución o cuestión jurídica o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente.

19. En apoyo a sus consideraciones, el Tribunal Colegiado citó la jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.), de la Segunda Sala de esta Suprema Corte, de rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE."⁵ así como la tesis aislada de la Tercera Sala de este Alto Tribunal de rubro: "ACUMULACIÓN DE AUTOS, FINES DE LA."⁶

20. Por último, el Tribunal Colegiado, precisó que las consideraciones anteriores no prejuzgaban sobre la procedencia de la acumulación; es decir, de si se reúnen o no los requisitos relativos, entre otros, de la naturaleza del acto reclamado, en tanto que tal aspecto no fue motivo de la queja.

21. Las consideraciones anteriores dieron origen a la tesis aislada de título y subtítulo: "ACUMULACIÓN. SUBSISTE DICHA FIGURA EN LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE."⁷

⁵ 2a./J. 34/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1065.

⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tercera Sala, Tomo XXXIV, abril de 1932, página 2480.

⁷ XXII.1o.9 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo II, abril de 2014, página 1416. De texto: "Si bien la Ley de Amparo en vigor, a diferencia de la ley abrogada, de manera expresa no prevé la acumulación de los juicios de garantías, lo cierto es que dicha institución se encuentra contemplada en la fórmula genérica que prevé el numeral 66 de dicho ordenamiento, al disponer que en los juicios de amparo se sustanciarán en la vía incidental, a petición de parte o de oficio, las cuestiones a que se refiere expresamente la ley y las que por su propia naturaleza ameriten ese tratamiento y surjan dentro del procedimiento, quedando en libertad el

22. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito (queja 129/2014)

23. El diez de julio de dos mil catorce, la Juez Primero de Distrito en el Estado de Puebla, en el juicio de amparo 801/2014, desechó de plano por improcedente el incidente de acumulación del juicio de amparo 789/2014 de su propio índice promovido por los apoderados legales de la tercero interesada ******, al considerar que la figura de la acumulación no se encuentra prevista y regulada en la Ley de Amparo.

24. Inconformes con dicha determinación, los referidos apoderados legales, por escrito presentado el dieciocho de julio de dos mil catorce, interpusieron recurso de queja.

25. Por razón de turno, correspondió conocer del citado recurso al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, cuyo presidente por acuerdo de siete de agosto de dos mil catorce, lo admitió y registró con el número 129/2014.

26. El Tribunal Colegiado que conoció del asunto dictó resolución el nueve de septiembre de dos mil catorce. En dicha ejecutoria, el órgano jurisdiccional determinó fundado el recurso de queja y, por tanto, ordenó que la Juez que conoció del amparo diera el trámite correspondiente a la solicitud de tramitación del incidente de acumulación planteado por la parte tercero interesada.

27. El órgano colegiado consideró que si bien el legislador no reguló expresamente la figura de la acumulación en la Ley de Amparo vigente, esto no conduce a la conclusión de que la acumulación de autos, en caso de conexidad de causas, se trate de una figura prohibida, proscrita o no permitida. Simplemente se trata –sostuvo el tribunal aludido– de una cuestión no regulada de manera expresa, pero que de ser necesaria bien puede implementarse.

órgano jurisdiccional de amparo para determinar, atendiendo a las circunstancias de cada caso, si se resuelve de plano, amerita un especial pronunciamiento o si se reserva para resolverlo en la sentencia. Además, si se considera la relevancia de las finalidades que se persiguen con la acumulación, a saber, economía procesal y evitar sentencias contradictorias; entonces, la figura jurídica de mérito, debe considerarse como parte del sistema procesal del amparo, porque con ello el juzgador estará en posibilidad de dar solución adecuada al conflicto que se le ha planteado, salvaguardando así el derecho fundamental del gobernado a la impartición de justicia completa, pronta e imparcial."

28. Así, el Tribunal Colegiado señaló que el artículo 66 de la Ley de Amparo vigente, debe interpretarse de manera sistemática con las demás disposiciones de dicha ley, en el sentido de que si bien no se previó expresamente la tramitación incidental de la acumulación de autos, lo cierto es que se trata de una cuestión que por su propia naturaleza amerita ese tratamiento en aquellos casos en que su necesidad o planteamiento surja durante el trámite del juicio. Ello obedece a una cuestión práctica para evitar el pronunciamiento de sentencias contradictorias y por economía procesal. De ahí que, a juicio del tribunal, no exista impedimento para dar curso y sustanciar el procedimiento incidental de acumulación en el que en caso de que se corroboren los supuestos fácticos y legales correspondientes.

29. Sostuvo, además, que ante la omisión de la Ley de Amparo de hacer referencia a la acumulación de autos, puede acudir de manera supletoria al artículo 72 del Código Federal de Procedimientos Civiles. Ello de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.), de la Segunda Sala de esta Suprema Corte, de rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE."⁸

30. El Tribunal Colegiado señaló que una razón más para concluir que las reglas relativas a la conexidad de causa como figura procesal, para definir cuándo dos o más litigios deben acumularse y ser resueltos por un mismo Juez en una misma sentencia, es el supuesto de que por no surtir alguna razón para tramitar en un mismo expediente acciones desvinculadas o que ninguna relación material o sustancial tengan éstas, resulta necesario separar los procedimientos correspondientes. Es decir, no podría sostenerse que ante la inexistencia de regulación expresa de la separación de juicios en la Ley de Amparo –como figura inversa a la acumulación–, en un mismo asunto se estudiaran como actos reclamados diversos procedimientos de diversas materias, pues llegado el momento de que la sentencia respectiva fuera objeto de impugnación, se generaría un conflicto competencial respecto a qué Juez o tribunal debería corresponder el conocimiento del recurso respectivo.

31. Por tanto, el Tribunal Colegiado consideró que el Juez de Distrito, en lugar de desechar de plano la tramitación del incidente de acumulación, debió analizar si se actualizaba el supuesto de decretar sin mayor sustanciación la acumulación de autos, o bien, si para ello resultaba necesario abrir el incidente correspondiente, aplicando lo establecido en los artículos 66 y 67

⁸ 2a./J. 34/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1065.

de la Ley de Amparo, y en su caso, las reglas contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, como ordenamiento de aplicación supletoria.

32. Las consideraciones anteriores sostenidas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, dieron origen a la tesis aislada de rubro: "ACUMULACIÓN DE AUTOS EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE VÍA INCIDENTAL, AUNQUE LA LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013 NO CONTEMPLA EXPRESAMENTE DICHA FIGURA."⁹

33. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito (quejas 94/2014, 101/2014, 122/2014 y 252/2014)

34. ***** , por su propio derecho, presentó cuatro demandas de amparo en contra de diversas autoridades, de las cuales reclamó la violación a su derecho de petición, así como a sus garantías de seguridad e igualdad jurídica, por la falta de acuerdo, contestación y notificación a sus diversas peticiones.

35. De dichos juicios de amparo correspondió conocer a los juzgados:

⁹ VI.2o.C.19 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, Tomo IV, noviembre de 2014, página 2890. De texto: "La Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, no contempla expresamente lo relativo a la acumulación de autos y, además, suprimió por completo aquellas disposiciones de la ley abrogada que aludían a esa figura. Sin embargo, ello no conduce a la conclusión de que en caso de conexidad de causas, se trate de una figura prohibida, proscribida o no permitida, sino que simplemente se trata de una cuestión no regulada de manera expresa, pero que de ser necesaria bien puede implementarse. Al respecto, los artículos 66 y 67 de la ley en vigor regulan los incidentes, y en el primero de ellos se establece que en dicha forma de tramitación se dará curso a las cuestiones que expresamente se refiere la ley; y enseguida señala que también habrá de darse curso en la vía incidental a las cuestiones que por su propia naturaleza ameritan ese tratamiento y surjan durante el procedimiento. Así, el citado artículo 66 debe interpretarse de manera sistemática con las demás disposiciones de la Ley de Amparo, en el sentido de que si bien no se previó expresamente tramitación incidental a la acumulación de autos, lo cierto es que se trata de una cuestión que por su propia naturaleza amerita ese tratamiento. Lo anterior, en la medida en que la omisión del legislador no debe interpretarse como una prohibición tácita, ya que el trámite y resolución de la acumulación de autos en el juicio de amparo obedece a una cuestión práctica de economía procesal y para evitar sentencias contradictorias sin que, por el contrario, se advierta la existencia de algún impedimento legal para dar curso y sustanciar el procedimiento incidental relativo a la acumulación de autos que, en su caso, procederá en las hipótesis contempladas por el artículo 72 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente. Una razón más para arribar a la conclusión de que las reglas de conexidad son aplicables para definir cuándo dos o más litigios deben acumularse, es que no podría sostenerse que ante la inexistencia de regulación expresa en la Ley de Amparo de la separación de autos –como figura inversa a la acumulación–, los juicios en los que se reclamaran actos totalmente desvinculados entre sí, provenientes de materias jurídicas distintas, debieran resolverse en una sola sentencia, porque esto generaría un problema competencial para el conocimiento del recurso con el que dicho fallo pretendiera impugnarse."

a) **Tercero de Distrito** en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco (**amparos indirectos 98/2014 y 173/2014**).

b) **Cuarto de Distrito** en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco (**amparo indirecto 178/2014**).

c) **Quinto de Distrito** en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco (**amparo indirecto 132/2014**).

d) **Séptimo de Distrito** en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco (**amparo indirecto 110/2014**).

36. El once de marzo de dos mil catorce, el quejoso solicitó lo siguiente: **(i)** en el juicio de amparo 173/2014, la acumulación del diverso juicio 98/2014, ambos del índice del Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo del Estado de Jalisco; **(ii)** en el juicio de amparo 178/2014 del índice del Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo del Estado de Jalisco, la acumulación del juicio de amparo 132/2014 del índice del Juzgado Quinto de la misma materia y con residencia en el mismo Estado.

37. El doce de marzo de dos mil catorce, los Jueces Tercero y Cuarto de Distrito en Materia Administrativa y del Trabajo del Tercer Circuito (juicios de amparo 173/2014 y 178/2014, respectivamente), desecharon de plano los incidentes de acumulación planteados, por considerar que la figura jurídica de la acumulación no se encuentra contenida en la Ley de Amparo en vigor.

38. El tres de abril de dos mil catorce, el quejoso solicitó en el juicio de amparo 98/2014 del índice del Juez Tercero de Distrito, la acumulación del diverso juicio de amparo 110/2014, del índice del Juzgado Séptimo de Distrito.

39. El cuatro de abril de dos mil catorce, el Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa y del Trabajo del Tercer Circuito (juicio de amparo 98/2014), desechó de plano el incidente de acumulación solicitado, señalando que en todo caso, los artículos 13, párrafo segundo y 49 de la Ley de Amparo, que establecen los lineamientos para la concentración y competencia de los juicios de amparo, suponen que éstos se tramiten en órganos distintos.

40. Por escritos presentados el dieciocho de marzo y nueve de abril de dos mil catorce, el quejoso ***** , presentó recursos de queja en contra

de las resoluciones antes descritas, de las que correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito (quejas 94/2014, 101/2014 y 122/2014).

41. El diecinueve de junio de dos mil catorce, en el juicio de amparo 1203/2014, el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, desechó de plano la solicitud de acumulación de juicios promovida por el tercero interesado ***** , por considerar que la Ley de Amparo en vigor, no prevé la acumulación de juicios. De dicha queja correspondió conocer también al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, quien la registró con el número 252/2014.

42. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver las quejas 94/2014, 101/2014, 122/2014 y 252/2014 antes descritas, en sesiones de quince, veintidós y veintinueve de mayo, y veintisiete de noviembre de dos mil catorce, las consideró infundadas por lo que confirmó las resoluciones recurridas por las que los Jueces de Distrito desecharon dar trámite a las diversas solicitudes de acumulación de juicios de amparo indirecto, al considerar sustancialmente lo siguiente:

43. El Tribunal Colegiado calificó de ineficaces los argumentos de los inconformes, al estimar que la Ley de Amparo no establece la figura jurídica de la acumulación, por lo que tampoco se puede dar trámite a la incidencia de acumulación planteada en los juicios de amparo, auspiciada en la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.

44. Sostuvo que conforme a los artículos 66 y 67 de la Ley de Amparo, en los juicios de la materia, se sustanciarán en la vía incidental, a petición de parte o de oficio, las cuestiones a que se refiere expresamente dicha ley y las que por su propia naturaleza ameriten ese tratamiento y surjan durante el procedimiento. Empero, –señaló el Tribunal Colegiado– en la Ley de Amparo en vigor, a diferencia de la abrogada, la figura jurídica de la acumulación de juicios de amparo no se encuentra contenida en la ley.

45. En razón de lo anterior, el colegiado calificó de correctas las determinaciones de los Jueces de no dar trámite a la incidencia planteada. Asimismo, afirmó que no es posible la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, en atención a que el legislador no tuvo la intención de incluirla expresamente, presupuesto indispensable para que resulte viable que se hubiere aplicado conforme al artículo 66 de la referida ley.

46. En la última de las quejas resueltas (252/2014), el Tribunal Colegiado sostuvo que no compartía el criterio sustentado por el Primer Tribunal Cole-

giado del Vigésimo Segundo Circuito. Lo anterior pues todo acto jurídico supone una norma jurídica que contiene facultades y en ese sentido, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley expresamente les permite. Así, en la vigente Ley de Amparo coexisten los artículos 66 y 67 que establecen los lineamientos para los incidentes que requieran aperturarse por las cuestiones que expresamente señala la ley o por las que por su propia naturaleza ameriten ese tratamiento. Sin embargo, el colegiado refirió que no prevalecen los numerales que regulan en específico el incidente de acumulación, por lo que el animus del legislador fue abrogar dicha figura; es decir, suprimirla.

47. Segundo requisito: razonamiento y diferendo de criterios interpretativos

48. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo requisito queda cumplido en el presente caso, ya que los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes giraron en torno a una misma cuestión jurídica, a saber: si de conformidad con la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, los Jueces Federales pueden acumular los autos de dos o más juicios de amparo indirecto.

49. Por una parte, los Tribunales Colegiados, Primero del Vigésimo Segundo Circuito y Segundo en Materia Civil del Sexto Circuito determinaron que aun cuando la Ley de Amparo vigente no regula expresamente la acumulación de autos en el juicio de amparo indirecto, ésta subsiste de manera implícita en la fórmula genérica del artículo 66, pues la acumulación es una cuestión que merece especial tratamiento. Además, dichos tribunales afirmaron que debe aplicarse de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento que sí prevé la acumulación en su numeral 72.

50. Por otra parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito determinó, que como no se prevé de manera expresa la acumulación de autos de los juicios de amparo indirecto en la Ley de Amparo vigente, es improcedente dar trámite al incidente respectivo de conformidad con los artículos 66 y 67 de dicha ley. Sostuvo, además, que resulta indebida la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

51. Como ha quedado expuesto, las conclusiones a las que los tribunales contendientes arribaron resultan opuestas y, por ende, se hace necesario que este Tribunal Pleno defina la cuestión en aras de la seguridad jurídica.

52. Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción. A

partir de lo anterior, es posible concluir que los puntos de vista de los tribunales contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, pueden dar lugar a la formulación de la siguiente **pregunta**:

• **De conformidad con la ley de la materia, ¿están los Jueces de Distrito en posibilidad de acumular los autos de dos o más juicios de amparo indirecto?**

V. Criterio que debe prevalecer

53. **Consideraciones de la resolución.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia lo sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

54. Como acertadamente lo advirtieron los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, el incidente de acumulación de autos de dos o más juicios de amparo estaba previsto expresamente en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de mil novecientos treinta y seis. Dicha ley adjetiva fue abrogada el dos de abril de dos mil trece, fecha en que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley de Amparo.

55. En los artículos 57 a 65 de la Ley de Amparo vigente hasta antes del tres de abril de dos mil trece, se regulaba la acumulación de autos.¹⁰

¹⁰ "Artículo 57. En los juicios de amparo que se encuentren en tramitación ante los Jueces de Distrito, podrá decretarse la acumulación a instancia de parte o de oficio en los casos siguientes:

"I. Cuando se trate de juicios promovidos por el mismo quejoso, por el mismo acto reclamado aunque las violaciones constitucionales sean distintas, siendo diversas las autoridades responsables.

"II. Cuando se trate de juicios promovidos contra las mismas autoridades, por el mismo acto reclamado siendo diversos los quejosos, ya sea que éstos hayan intervenido en el negocio o controversia que motivó el amparo, o que sean extraños a los mismos."

"Artículo 58. Para conocer de la acumulación, así como de los juicios acumulados, es competente el Juez de Distrito que hubiere prevenido, y el juicio más reciente se acumulará al más antiguo.

"Cualquier caso de duda o contienda sobre lo establecido en el párrafo anterior se decidirá por el Tribunal Colegiado de Circuito dentro de cuya jurisdicción resida el Juez de Distrito que previno."

"Artículo 59. Si en un mismo juzgado se siguen los juicios cuya acumulación se pide, el Juez dispondrá que se haga relación de ellos en una audiencia en la que se oirán los alegatos que produjeran las partes y se dictará la resolución que proceda, contra la cual no se admitirá recurso alguno."

"Artículo 60. Si los juicios se siguen en juzgados diferentes, promovida la acumulación ante uno de ellos se citará a una audiencia en la que se oirán los alegatos que produjeran las partes y se dictará la resolución que corresponda.

56. Sin embargo, el dos de abril de dos mil trece, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una nueva ley adjetiva reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, misma que entró en vigor al día siguiente de su publicación. En esta nueva Ley de Amparo, no se prevé expresamente la figura de la acumulación de juicios de garantías que se tramiten ante Jueces distintos. Es ante esta situación que ha surgido la interrogante de si los juzgadores federales están en posibilidad de tramitar y ordenar la acumulación

"Si el Juez estima procedente la acumulación, reclamará los autos por medio de oficio, con inserción de las constancias que sean bastantes para dar a conocer la causa de la resolución.

"El Juez a quien se dirija el oficio lo hará conocer a las partes que ante él litiguen, para que expongan lo que a su derecho convenga en una audiencia en la que aquél resolverá sobre la procedencia o improcedencia de la acumulación."

"Artículo 61. Si se estima procedente la acumulación, se remitirán los autos al Juez requeriente con emplazamiento de las partes.

"Si se estima que no procede la acumulación, se comunicará sin demora al Juez requiriente, y ambos remitirán los autos de sus respectivos juicios, al Tribunal Colegiado de Circuito, dentro de cuya jurisdicción resida el Juez de Distrito que previno.

"Recibidos los autos, con el pedimento del Ministerio Público Federal y los alegatos escritos que puedan presentar las partes, resolverá el Tribunal Colegiado de Circuito dentro del término de ocho días, si procede o no la acumulación y, demás (sic), qué Juez debe conocer de los amparos acumulados.

"Cuando la acumulación de juicios que se siguen en diferentes juzgados haya sido promovida por alguna de las partes y resulte improcedente, se impondrá a ésta una multa de treinta a ciento ochenta días de salario."

"Artículo 62. Desde que se pida la acumulación hasta que se resuelva, se suspenderá todo procedimiento en los juicios de que se trate, hecha excepción de los incidentes de suspensión.

"Artículo 63. Resuelta la acumulación, los amparos acumulados deberán decidirse en una sola audiencia teniéndose en cuenta todas las constancias de aquéllos.

"Los autos dictados en los incidentes de suspensión relativos a los juicios acumulados se mantendrán en vigor hasta que se resuelva lo principal en definitiva, salvo el caso de que hubieren de reformarse por causa superveniente."

"Artículo 64. En los juicios de amparo que se promuevan ante el superior del tribunal a quien se impute la violación, conforme al artículo 37, se observarán en lo que fueren aplicables, las disposiciones contenidas en este Capítulo; pero cuando se trate de competencia o acumulación en juicios de que conozcan tribunales comunes y Jueces de Distrito, éstos deben ser designados competentes."

"Artículo 65. No son acumulables los juicios de amparo que se tramiten ante un tribunal Colegiado de Circuito o ante la Suprema Corte de Justicia, ya sea en revisión o como amparos directos; pero cuando alguna de las Salas o el Tribunal mencionado encuentren que un amparo que hayan de resolver tiene con otro o con otros de la jurisdicción de la propia Sala o del mismo Tribunal, una conexión tal que haga necesario o conveniente que todos ellos se vean simultáneamente, a moción de alguno de los Ministros que la integran o de alguno de los Magistrados del Tribunal Colegiado de Circuito respectivo, podrán ordenarlo, así, pudiendo acordar también que sea un Ministro o Magistrado, según se trate, quien dé cuenta con ellos.

"No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los amparos en revisión por inconstitucionalidad de una ley o de un reglamento, podrán acumularse para el efecto de su resolución en una sola sentencia, cuando a juicio del tribunal haya similitud en los agravios expresados contra los fallos de los Jueces de Distrito."

de autos de diversos juicios de amparo indirecto, a fin de que éstos sean resueltos en una misma audiencia constitucional y mediante el dictado de una misma sentencia de amparo.

57. En principio, debe decirse que en el derecho procesal constitucional, la acumulación es una figura que, por su propia naturaleza, obedece a la conexidad de dos o más litigios distintos, sometidos a procesos separados, pero que se vinculan por referirse al mismo acto reclamado. Sea que: **(i)** el mismo quejoso haya promovido diversos juicios de amparo indirecto, reclamando un mismo acto, atribuible a distintas autoridades; o **(ii)** diversos quejosos reclamen, de las mismas autoridades, el mismo acto violatorio de derechos humanos; la acumulación permitirá al juzgador resolver los litigios en una sola sentencia, evitando posibles contradicciones.

58. La acumulación de autos no implica la fusión de los litigios ni la confusión de las pretensiones de los quejosos. Los litigios constitucionales conservan su individualidad. La finalidad de la acumulación reside en concentrar litigios distintos y, por economía procesal, resolverlos conjuntamente en una sola audiencia constitucional y mediante una sola sentencia, lo cual evita que se dicten resoluciones contradictorias.¹¹ Lo anterior en aras de proteger los principios constitucionales de justicia expedita, pronta, completa e imparcial.

59. Ahora bien, en la nueva Ley de Amparo, si bien el Legislador Federal no estableció un procedimiento especial para la acumulación de autos de dos o más juicios de amparo indirecto, lo cierto es que sí reguló, genéricamente, las cuestiones incidentales que surjan durante la tramitación del proceso constitucional.

60. En los artículos 66 y 67 de la nueva Ley de Amparo, se prevé la sustanciación en la vía incidental, a petición de parte o de oficio, de las cuestiones

¹¹ *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 139-144, Primera Parte, página 13. De rubro y texto: "ACUMULACIÓN DE AUTOS.—El objetivo primordial de la acumulación de autos, según se desprende del análisis lógico y congruente de los artículos 57 y 63 de la Ley de Amparo, es acatar el principio de economía procesal traducido en que en una sola audiencia se resuelvan dos o más juicios de garantías en donde se reclama el mismo acto y evitar que en dichos juicios se dicten sentencias contradictorias; resultando de lo anterior, que a pesar de la tramitación y de la resolución conjunta y simultánea, los juicios de amparo acumulados conservan su individualidad, es decir, sus características propias. De lo anterior se infiere que la circunstancia de que no se haya declarado la acumulación de ninguna manera implica que se hubiere dejado sin defensa a las partes o que pudiera influir de manera decisiva en la sentencia que deba dictarse en definitiva, ni menos aún que no haya sido oída alguna de las partes que tenga derecho a intervenir en el juicio conforme a la ley; motivo por el cual es claro que no se está en presencia del supuesto normativo que contempla el artículo 91, fracción IV, segunda parte, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales."

que por su propia naturaleza ameriten ese tratamiento y surjan dentro del procedimiento. Dichos numerales dejan al arbitrio del juzgador, atendiendo a las circunstancias de cada caso, si el incidente respectivo se resuelve de plano, amerita un especial pronunciamiento o si se reserva para ser resuelto en sentencia.

61. Los artículos mencionados disponen, textualmente, lo siguiente:

"Artículo 66. En los juicios de amparo se sustanciarán en la vía incidental, a petición de parte o de oficio, las cuestiones a que se refiere expresamente esta Ley y las que por su propia naturaleza ameriten ese tratamiento y surjan durante el procedimiento. El órgano jurisdiccional determinará, atendiendo a las circunstancias de cada caso, si se resuelve de plano, amerita un especial pronunciamiento o si se reserva para resolverlo en la sentencia."

"Artículo 67. En el escrito con el cual se inicia el incidente deberán ofrecerse las pruebas en que se funde. Se dará vista a las partes por el plazo de tres días, para que manifiesten lo que a su interés convenga y ofrezcan las pruebas que estimen pertinentes. Atendiendo a la naturaleza del caso, el órgano jurisdiccional determinará si se requiere un plazo probatorio más amplio y si suspende o no el procedimiento.

"Transcurrido el plazo anterior, dentro de los tres días siguientes se celebrará la audiencia en la que se recibirán y desahogarán las pruebas, se oírán los alegatos de las partes y, en su caso, se dictará la resolución correspondiente."

62. Ahora, este Tribunal Pleno considera pertinente mencionar que de la lectura íntegra de la exposición de motivos de la nueva Ley de Amparo, así como de los dictámenes que se presentaron durante el transcurso de la iniciativa por las Cámaras del Congreso de la Unión, no se advierte que el tema de la acumulación fuera abordado de forma expresa. Lo anterior ayuda a este Alto Tribunal a concluir –contrariamente a lo afirmado por uno los tribunales contendientes– que el legislador no buscó la prohibición de tramitar incidentes de acumulación en los procesos de amparo indirecto, sino, por el contrario, incorporar la tramitación de la acumulación al régimen general de sustanciación en la vía incidental de las cuestiones que surjan dentro del procedimiento y ameriten ese tratamiento.¹²

¹² En la exposición de motivos de la iniciativa de ley presentada el quince de febrero de dos mil once en el Senado de la República, se dijo textualmente: "En materia de incidentes los cambios propuestos consisten, en lo fundamental, en establecer una tramitación genérica para dar clari-

63. Además, por disposición expresa de la Ley de Amparo vigente, el Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria. Debe recordarse que la supletoriedad de este último ordenamiento opera —en el caso del juicio de amparo— cuando la ley a suplir no contempla la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente, entre otros supuestos.¹³

64. En el caso de la acumulación de autos de dos o más juicios de amparo indirecto, el régimen general de sustanciación de cuestiones incidentales, previsto en los artículos 66 y 67 de la ley de la materia, resuelve perfectamente el supuesto de acumulación de dos o más amparos que se ventilan **ante el mismo juzgador**. En dicho supuesto, a petición de parte o de oficio, el juzgador que conozca de los juicios de amparo indirecto que se pretendan acumular, dará vista a las partes por el plazo de tres días para que manifiesten lo que a su interés convenga y ofrezcan las pruebas pertinentes sobre la conexidad de los litigios constitucionales o la ausencia de ésta. Transcurrido el plazo, dentro de los tres días siguientes celebrará audiencia en la cual, en su caso, se desahogarán las pruebas y se escucharán los alegatos de las partes. Enseguida, en la misma audiencia, dictará la resolución correspondiente, ordenando la acumulación de los autos cuando lo estime pertinente.

dad y evitar remisiones inútiles y confusas a la ley supletoria. Asimismo, permitirá al órgano jurisdiccional de amparo que determine la forma en que debe ser resuelto. Para ello deberá atender a las características del asunto y definir si lo resuelve de plano, si el mismo requiere de un especial caracteriamiento o si reserva su resolución para el momento de fallar el fondo. Esta solución permite, por una parte, mantener ciertos procedimientos específicos o formas de resolución para aquellos incidentes a los que la ley les confiera un trámite especial pero, por la otra, posibilita que el juzgador decida cómo proceder dadas las situaciones particulares que concurran al caso sometido a su resolución."

¹³ 2a./J. 34/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1065. De rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES REQUISITOS PARA QUE OPERE.— La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y, d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate."

65. Sin embargo, en el caso de que los juicios de amparo indirecto que se pretenden acumular se tramiten **ante Juzgados de Distrito o Tribunales Unitarios distintos**, esta Suprema Corte estima que los artículos 66 y 67 de la Ley de Amparo resultan igualmente aplicables, aunque es necesario, además, atender, en lo conducente, a los artículos del Código Federal de Procedimientos Civiles. En este segundo supuesto, lo pertinente es acudir al artículo 74 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, el cual textualmente establece:

"Artículo 74. Cuando los juicios se encuentren en diferentes tribunales, la acumulación se sustanciará por el procedimiento señalado para la **inhibitoria**. El tribunal que decida la acumulación enviará los autos al que deba conocer de los juicios acumulados, cuando aquélla proceda, o devolverá, a cada tribunal, los que haya enviado, en caso contrario...

"La resolución que resuelva sobre la acumulación es irrevocable."

66. El artículo antes mencionado remite a las disposiciones normativas aplicables a las contiendas de competencia por inhibitoria, mismas que se regulan por los artículos 34 y 36 del mismo código adjetivo:

"Artículo 34. Las contiendas de competencias podrán promoverse por inhibitoria o por declinatoria.

"La inhibitoria se intentará ante el Juez o tribunal a quien se considere competente, pidiéndole que dirija oficio al que se estime no serlo, para que se inhiba y le remita los autos.

"...

"En ningún caso se promoverán de oficio las contiendas de competencia."

"Artículo 36. El tribunal ante quien se promueva inhibitoria mandará librar oficio, requiriendo al que se estime incompetente, para que deje de conocer del negocio, y le remita los autos. La resolución que niegue el requerimiento es apelable.

"...

"Luego que el tribunal requerido reciba el oficio inhibitorio, acordará la suspensión del procedimiento, y en el término de cinco días, decidirá si acepta o no la inhibitoria. Si las partes estuvieren conformes al ser notificadas del

proveído que acepte la inhibición, remitirá los autos al tribunal requeriente. En cualquier otro caso, remitirá los autos a la Suprema Corte, comunicándolo así al requeriente, para que haga igual cosa.

"Recibidos los autos en la Suprema Corte, correrá de ellos traslado, por cinco días, al Ministerio Público Federal, y, evacuado que sea, resolverá dentro de igual plazo.

"Decidida la competencia, se enviarán los autos al tribunal declarado competente, con testimonio de la sentencia, de la cual se remitirá otro al tribunal declarado incompetente."

67. Conforme a las disposiciones antes transcritas, cuando los juicios de amparo indirecto que se pretenden acumular se tramiten ante juzgadores competentes distintos, el incidente de acumulación podrá ser promovido a petición de parte o de oficio; en la solicitud se expresará por escrito las razones por las cuales considera que se surte la hipótesis de conexidad de los litigios.

68. La solicitud de acumular autos, se formulará ante el juzgador federal que previno en la causa —es decir, aquel que conoció cronológicamente antes de uno de los juicios de amparo indirecto que pretende ser acumulado—. Este Juez Federal, dará vista a las partes por el plazo de tres días para que manifiesten lo que a su interés convenga y ofrezcan las pruebas pertinentes sobre la conexidad de los litigios constitucionales o la ausencia de ésta.¹⁴ Transcurrido el plazo, dentro de los tres días siguientes el juzgador, celebrará audiencia en la cual, en su caso, se desahogarán las pruebas y se escucharán los alegatos de las partes. Enseguida, dictará la resolución correspondiente, requiriendo por medio de oficio a los demás juzgadores federales en cuyos juzgados o tribunales se encuentren radicados los demás juicios de amparo indirecto que pretenden acumularse. Los juzgadores requeridos, dentro del plazo de cinco días después de recibida la solicitud de acumulación, enviarán los autos al juzgador requirente.

69. Conforme a la normatividad antes prevista, los juzgadores requeridos podrán oponerse a la acumulación de dos o más juicios de amparo indirecto, en cuyo caso deberán remitir los autos del amparo de su índice a su superior, comunicándolo así al Juez requirente para que remita también los autos del amparo de su índice. Ahora bien, de conformidad con el artículo 37,

¹⁴ En este sentido, pueden resultar de particular relevancia probatoria los escritos iniciales de demanda de amparo, así como las pruebas tendientes a acreditar el acto de autoridad reclamado.

fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados de Circuito, son los competentes para resolver de los conflictos de competencia que se susciten entre Jueces de Distrito de su jurisdicción. Recibidos los autos por el tribunal, éste deberá correr traslado por cinco días al Ministerio Público para que haga las manifestaciones que considere pertinentes. Transcurrido dicho plazo, deberá resolver dentro del plazo de cinco días más, ordenando la devolución de los autos a los juzgadores competentes, en caso de que se niegue la acumulación, y ordenando la acumulación y el envío de todos los autos al Juez que previno, en caso de que se estime procedente la acumulación.

70. Además, debe precisarse que serán válidos todos los actos procesales practicados por los tribunales competentes antes de promoverse la acumulación, aunque lo que practicaren después será nulo si no se ajusta a lo resuelto en el incidente de acumulación. Cobra aplicación, en este sentido, lo previsto por el artículo 76 del Código Federal de Procedimientos Civiles.¹⁵

71. En ambos casos, por disposición del artículo 75 del código procesal supletorio,¹⁶ deberá suspenderse la tramitación de los juicios de amparo indirecto, a fin de que ambos procedimientos preserven su litispendencia hasta en tanto se resuelva, si debe o no dictarse una sola sentencia para ponerles fin. Además, por orden de prevención, los amparos indirectos se acumularán al más antiguo –aquel radicado ante el órgano que previno en el conocimiento de los asuntos a acumular–.

72. La necesidad de aceptar la posibilidad de dar trámite y resolución a la acumulación de autos en dos o más juicios de amparo indirectos que se encuentren en trámite, obedece a una cuestión práctica cuando existen diversos juicios en los que se reclama el mismo acto atribuido a la misma autoridad, ya sea ante el mismo o diferente juzgador, por lo que en esos casos, resulta conveniente, por economía procesal, dar curso y sustanciar a petición de parte o de oficio –a juicio del juzgador–, si lo resuelve de plano o en el procedimiento incidental a que se refiere el artículo 66 de la Ley de Amparo, para determinar si se reúnen o no los requisitos que para la acumulación establece el referido artículo 72 del código supletorio.

¹⁵ "Artículo 76. Es válido lo practicado por los tribunales competentes antes de promoverse la acumulación. Lo que practicaren después será nulo, salvo lo dispuesto sobre providencias precautorias o disposición contraria de la ley."

¹⁶ "Artículo 75. El efecto de la acumulación es el de que los asuntos acumulados se resuelvan en una sola sentencia, para lo cual se suspenderá la tramitación de una cuestión cuando esté para verificarse, en ella, la audiencia final del juicio."

73. Por lo anterior, este Tribunal Pleno encuentra en la acumulación de autos, una figura procesal conveniente, que permite a los juzgadores, discrecionalmente,¹⁷ concentrar procesos y resolverlos integralmente.

74. En consecuencia, se determina que si bien en la nueva Ley de Amparo no se encuentra establecida expresamente la figura de la acumulación de juicios de amparo indirecto, los juzgadores federales pueden tramitar y ordenar la misma, siempre que se verifiquen los supuestos de conexidad antes mencionados. Lo anterior de conformidad con la propia ley de la materia, así como con los artículos pertinentes del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria.

75. Por lo expuesto en el presente apartado, deben prevalecer con el carácter de jurisprudencia obligatoria, los criterios siguientes:

ACUMULACIÓN DE JUICIOS DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDIMIENTO CUANDO SE ENCUENTRAN RADICADOS ANTE EL MISMO JUZGADOR FEDERAL. En el derecho procesal constitucional la acumulación obedece a la conexidad de dos o más litigios distintos, sometidos a procesos separados, pero vinculados por referirse al mismo acto reclamado, cuando el mismo quejoso promueva diversos juicios de amparo indirecto, reclamando un mismo acto, atribuible a distintas autoridades o cuando diversos quejosos impugnen, de las mismas autoridades, el mismo acto reclamado, con lo que se permite al juzgador resolverlos en una sola sentencia, evitando posibles contradicciones. Ante ello, si bien la Ley de Amparo vigente no prevé expresamente la acumulación de los juicios de amparo indirecto, debe tomarse en cuenta, por una parte, que de la exposición de motivos del proceso legislativo que precedió la emisión de ese ordenamiento se advierte que el legislador no pretendió suprimir la tramitación de los incidentes de acumulación sino, por el contrario, incorporarlos al régimen general de sustanciación, en la vía incidental, de las cuestiones que surjan dentro del procedimiento que ameriten ese tratamiento y, por otra parte, que el Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria a la Ley de Amparo cuando ésta no desarrolla o regu-

¹⁷ *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, enero-junio de 1988, página 177. De rubro y texto: "ACUMULACIÓN. FACULTAD DISCRECIONAL DE LOS JUECES DE DISTRITO PARA TRAMITARLA.—Del análisis del artículo 57 de la Ley de Amparo, el cual establece que en los juicios de amparo, en tramitación ante los Jueces de Distrito, podrá decretarse la acumulación a instancia de parte o de oficio, no se desprende que el dispositivo en cuestión imponga imperativamente la obligación, a cargo del Juez de Distrito, para que en todo caso tramite la acumulación que llegara a plantearse, sino por el contrario le otorga atribución a fin de que, potestativamente, pueda decidir, si lo estima conveniente, iniciar el trámite que al efecto establece la ley mencionada."

la de manera insuficiente alguna institución jurídica. En ese orden, cuando se pretenda acumular dos o más juicios de amparo indirecto, a petición de parte o de oficio, el juzgador que conozca de ellos, atendiendo a lo previsto en los artículos 66 y 67 de la Ley de Amparo, podrá resolver de plano o mediante el procedimiento incidental respectivo; en la inteligencia de que, en este último supuesto, dará vista a las partes por el plazo de 3 días para que manifiesten lo que a su interés convenga y ofrezcan las pruebas pertinentes sobre la conexidad de los litigios constitucionales o la ausencia de ésta; transcurrido el plazo, dentro de los 3 días siguientes celebrará audiencia en la cual, en su caso, se desahogarán las pruebas y se escucharán los alegatos de las partes; enseguida, en la misma audiencia, dictará la resolución correspondiente, ordenando la acumulación de los autos cuando lo estime pertinente atendiendo a lo previsto en el artículo 72 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria. En cambio, si los juicios que se pretende acumular se tramitan ante Juzgados de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito distintos, lo pertinente es acudir, además, a lo previsto al respecto en el referido código adjetivo federal.

ACUMULACIÓN DE JUICIOS DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDIMIENTO CUANDO SE ENCUENTREN RADICADOS ANTE DIFERENTES JUZGADORES FEDERALES. Para acumular juicios de amparo indirecto radicados ante Tribunales Unitarios de Circuito o Juzgados de Distrito distintos, es necesario atender a lo dispuesto en los artículos 66 y 67 de la Ley de Amparo, así como en los numerales del 34 al 39, 74 y demás conducentes del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, al tenor de los cuales la acumulación de autos puede promoverse a petición de parte o de oficio, debiendo formularse la solicitud respectiva ante el juzgador que previno en la causa —es decir, el que conoció cronológicamente antes de uno de los juicios de amparo indirecto que pretende ser acumulado—, el cual, con base en las constancias de autos y al tenor del referido artículo 66, determinará si resuelve de plano o en el procedimiento incidental respectivo sobre la existencia de los requisitos que para la acumulación establece el artículo 72 del Código Federal de Procedimiento Civiles. Por tanto, de ser necesario desarrollar dicho incidente, el referido juzgador deberá dar vista a las partes por el plazo de 3 días para que manifiesten lo que a su interés convenga y ofrezcan las pruebas pertinentes sobre la conexidad de los litigios constitucionales o la ausencia de ésta; transcurrido el plazo, dentro de los 3 días siguientes el propio juzgador celebrará audiencia en la cual, en su caso, se desahogarán las pruebas y se escucharán los alegatos de las partes; enseguida, dictará la resolución correspondiente y, de estimar que es procedente la acumulación, requerirá por medio de oficio a los demás juzgadores federales en cuyos juzgados o tribunales se encuentren radicados los demás juicios de amparo indirecto que pretendan acumularse; los juzgadores requeridos, dentro del plazo de 5 días después de recibida la solicitud de acumulación, enviarán los autos al juzgador requirente. Sin

embargo, el juzgador requerido podrá oponerse a la acumulación, en cuyo caso deberá remitir los autos del juicio de amparo de su índice a su superior, comunicándolo al requirente para que haga lo propio. En este caso, acorde con el artículo 37, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer de los conflictos de competencia suscitados entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito de su jurisdicción y, seguido el procedimiento correspondiente, deberán resolver sobre la acumulación, ordenando la devolución de los autos al juzgador competente, en caso de que se niegue u ordenando la acumulación y el envío de todos los autos al que previno, si lo estima procedente.

VI. Decisión

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del apartado cuarto de esta resolución.

TERCERO.—Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de las tesis redactadas en el último apartado de este fallo.

CUARTO.—Dése publicidad a las tesis de jurisprudencia que se sustentan en la presente resolución, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado III, relativo a la competencia y a la legitimación. El Ministro Cossío Díaz votó en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dáyan y presidente Aguilar Morales respecto de los apartados I, II y IV relativos, respetivamente, a los antecedentes, al trámite y a la existencia de la contradicción.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dáyan y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado V, relativo al criterio que debe prevalecer.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dáyan y presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

Nota: Los títulos y subtítulos a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a las tesis P/J. 24/2015 (10a.) y P/J. 25/2015 (10a.), publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, páginas 19 y 20, respectivamente.

Las tesis aisladas XXII.1o.9 K (10a.) y VI.2o.C.19 K (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de abril de 2014 a las 10:40 horas y del viernes 7 de noviembre de 2014 a las 9:51 horas, respectivamente.

AMPARO INDIRECTO. PROCEDE EN CONTRA DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD QUE DETERMINEN DECLINAR O INHIBIR LA COMPETENCIA O EL CONOCIMIENTO DE UN ASUNTO, SIEMPRE QUE SEAN DEFINITIVOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 239/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO EN MATERIA DE TRABAJO Y SEGUNDO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, AMBOS DEL TERCER CIRCUITO. 28 DE MAYO DE 2015. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: NORMA PAOLA CERÓN FERNÁNDEZ.

VISTOS
Y
RESULTANDOS

PRIMERO.—Mediante oficio 3131-D, presentado el catorce de julio de dos mil catorce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Jueza Séptimo de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco **denunció la posible contradicción de tesis** entre el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja ***** y el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja *****.

SEGUNDO.—Por auto de cuatro de agosto de dos mil catorce, el Ministro presidente de este Alto Tribunal **admitió a trámite** la denuncia presentada y ordenó formar y registrar el expediente de la contradicción de tesis con el número **239/2014**.

Asimismo, estimó que la **competencia** para conocer de la posible contradicción correspondía, por tratarse de un asunto en materia común, **al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**. Finalmente, turnó los autos a la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, para la elaboración del proyecto de sentencia correspondiente; y,

CONSIDERANDO

PRIMERO.—**Competencia**. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis.¹

¹ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo,

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima.²

TERCERO.—**Antecedentes.** A fin de estar en posibilidad de resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, es conveniente destacar las consideraciones sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en las ejecutorias respectivas.

Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito

Recurso de queja *****

***** promovió juicio de amparo indirecto en contra de la resolución interlocutoria de veintidós de agosto de dos mil trece, mediante la cual la Junta Especial Número Tres de la Local de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Jalisco **se declaró incompetente** para conocer y resolver sobre la demanda laboral promovida por el quejoso. Lo anterior, al considerar que su conocimiento y resolución correspondía a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje de dicha entidad federativa.

La Juez Séptimo de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, a quien correspondió conocer de la demanda de amparo, **determinó desecharla** por auto de uno de octubre de dos mil trece, al considerar, medularmente, **que en el caso se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso numeral 107, fracción V, aplicado en sentido contrario, todos de la Ley de Amparo vigente, toda vez que el acto reclamado no era ni definitivo ni de imposible reparación**, ya que estaba condicionado a la aceptación o rechazo por parte de la autoridad a favor de quien se declinó la competencia y, en todo caso, sería esta determinación la que podría causar un perjuicio a la parte interesada.

vigente a partir del tres de abril de dos mil trece; 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, inciso XVII, del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de este Máximo Tribunal, en virtud de que el tema sobre el que versa la posible contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados del mismo circuito —pero diferente especialización— corresponde a la materia común, cuyo conocimiento corresponde a este Alto Tribunal.

² En términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por la Juez Séptimo de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco.

En contra de lo anterior, el quejoso interpuso **recurso de queja**, cuyo conocimiento correspondió al Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito.

Mediante sentencia de treinta y uno de octubre de dos mil trece, el referido tribunal resolvió que dicho recurso era **infundado**, con base en las siguientes consideraciones:

"CUARTO.—En los agravios se indica que con la resolución de uno de octubre de dos mil trece, se priva a la parte quejosa del derecho constitucional de recibir el amparo y protección de la Justicia de la Unión, al haberse desechado de plano la demanda.—Considera que se inobserva la fracción VIII, del artículo 107 de la Ley de Amparo vigente.—Destaca el recurrente, que el acto reclamado fue la interlocutoria que resolvió como procedente el incidente de competencia, y por ello se declaró incompetente para conocer, tramitar y resolver la demanda del expediente *****", y se determinó la remisión del escrito de demanda a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que tal resolución indudablemente representa una declinación de competencia, que es factible de combatirse mediante el juicio de amparo indirecto por disposición expresa del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo (vigente).—Lo referido es **infundado**.—En el acuerdo recurrido en queja sustancialmente se desechó la demanda de plano, por la actualización de la causal de improcedencia prevista por el artículo 61, fracción XXIII, en relación con la fracción V del precepto 107, éste aplicado en sentido contrario, ambos de la Ley de Amparo.—Esencialmente se consideró que la resolución interlocutoria de veintidós de agosto de dos mil trece, a través de la cual la Tercera Junta Especial de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, **declaró procedente el incidente de competencia, y ordenó la remisión de la demanda a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, no es un acto de imposible reparación**.—Ese proceder es objetivamente correcto, por más de que en la Ley de Amparo se contemple como supuesto de procedencia del amparo indirecto, en contra de aquellos actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, según lo establecido por la fracción VIII del artículo 107 de ese ordenamiento legal.—Anteriormente, con base en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales vigente hasta el dos de abril de este año, la impugnación de los actos relacionados con la incompetencia de la autoridad y se declinaba en favor de otra, se englobaba en la fracción IV, del artículo 114 de la abrogada ley, **por considerarse como actos en el juicio que no tendrían sobre las personas o sobre las cosas, una ejecución de imposible reparación**, excepción hecha respecto de aquel supuesto en el que deberían de aplicarse las legislaciones en las que se contemplaban derechos sustantivos diferentes.—En la Ley de Amparo, particular-

mente, en la fracción VIII, del artículo 107, se prevé: **Artículo 107.** ... VIII. ... El contenido de ese dispositivo legal, **debe interpretarse estrechamente con uno de los principios rectores del juicio de amparo, como lo es el de definitividad**, esto es, respecto de aquellos actos que no sean susceptibles de revocarse, modificarse o anularse por algún medio ordinario de defensa, el cual es insoslayable, dado que el legislador ha previsto su imperatividad al establecer causales de improcedencia tendentes a su respeto, como al efecto son las previstas en las fracciones XVIII, XIX y XX del artículo 61 de la Ley de Amparo vigente.—En el caso a estudio, de las constancias del expediente del juicio laboral *****, se advierte que el apoderado de *****, interpuso incidente de competencia (fojas 46 y 47), cuya resolución interlocutoria se reclama en demanda de amparo indirecto, visible a fojas 65 a 67, **en la que se declaró procedente el incidente**, al resolverse (foja 67): ... Sin advertirse de las constancias obrantes en los autos del juicio de amparo, alguna bastante para concluir en que la autoridad a la que se le declinó la competencia, se pronunciara al respecto; incluso, de así ser, diverso sería el acto reclamado; lo que se corrobora con lo manifestado por el peticionario, al cumplir con la prevención que en su oportunidad se le formuló.—La circunstancia de no existir constancia sobre algún pronunciamiento de la autoridad en cuyo favor se declinó la competencia, **pone de manifiesto que el acto reclamado, por sí, carece de definitividad**, a lo que debe agregarse, que el pronunciamiento que se haga tendrá consecuencias que pueden ubicarse en dos vertientes.—Una, será en caso de que la autoridad a la que se declinó la competencia, no la acepte, lo que generaría el conflicto competencial respectivo, el cual a la postre resulta equiparable a un medio ordinario a través del cual, se decidirá en qué órgano corresponde conocer del juicio, pues incluso para ello ningún obstáculo será que la declinatoria de competencia se resolviera incidentalmente, pues ello no significa que se pusiera fin a ese presupuesto procesal.—La otra vertiente, será que la autoridad a quien se consideró competente, la acepte, sin embargo, éste será un nuevo acto, al compartirse la determinación a través de la cual se declinó la competencia; con todo ello se pone de manifiesto, que además de que el acto reclamado no es de los que tengan una ejecución de imposible reparación para que en su contra proceda el amparo, además carece de definitividad.—En apoyo de lo considerado, cobra aplicación, por las razones que le informan, y se comparte, la jurisprudencia del Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, en el Tomo XX, correspondiente a diciembre de 2004, visible en la página 1190, que prevé: 'INCOMPETENCIA POR DECLINATORIA. LA RESOLUCIÓN DE LA JUNTA POR LA CUAL LA DETERMINA NO ES UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, NI DEFINITIVO PARA EFECTOS DEL AMPARO INDIRECTO.' ... También ilustra sobre lo referido y se comparte la jurisprudencia del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito,

publicada en la Octava Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, en el Número 86-2, correspondiente a febrero de 1995, visible en la página 36, que establece: 'AMPARO IMPROCEDENTE, EL QUE SE PROMUEVE CONTRA RESOLUCIÓN DE INCOMPETENCIA DE UNA JUNTA, CUANDO NO ES AUN DEFINITIVA.'—Similarmente, cobra aplicación y se comparte, la jurisprudencia del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, publicada en la Octava Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, bajo el Número 52, correspondiente a abril de 1992, visible en la página 32, que prevé: 'COMPETENCIA, DECLINATORIA DE.' ... Consecuentemente, al reclamarse la determinación a través de la cual se declinó la competencia, correctamente en el acuerdo recurrido se concluyó en la improcedencia del juicio de amparo, en términos de lo establecido por el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 107, fracción V, ambos de la Ley de Amparo, pues incluso a la misma conclusión se llegaría en aplicación a lo previsto por la fracción XVIII del precepto 61, del mismo ordenamiento legal.—Por ende, aun al tener en consideración lo establecido en la fracción VIII del artículo 107 de la vigente Ley de Amparo, al disponer 'actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia ...', se refiere necesariamente a aquellos que sean definitivos, requisito indispensable para la procedencia del juicio de amparo, por ser principio rector de éste ..."

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito

Recurso de queja *****

***** promovió juicio de amparo indirecto en contra del acuerdo de treinta y uno de marzo de dos mil catorce, mediante la cual el Tribunal Unitario Agrario del Distrito XV **declinó competencia** a favor de un Juez del fuero común para conocer de la demanda promovida por el quejoso.

La Jueza Séptimo de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, a quien correspondió conocer de la demanda de amparo, **determinó desecharla** por auto de veintiuno de abril de dos mil catorce, al considerar, medularmente, **que en el caso se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso numeral 107, fracción V, aplicado en sentido contrario, toda vez que el acto reclamado no era ni definitivo ni de imposible reparación**, ya que estaba condicionado a la aceptación o rechazo por parte de la autoridad a favor de quien se declinó la competencia y, en todo caso, sería esta determinación la que podría causar un perjuicio a la parte interesada.

En contra de lo anterior, el quejoso interpuso **recurso de queja**, cuyo conocimiento correspondió al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

Mediante sentencia de diecinueve de junio de dos mil catorce, el referido tribunal resolvió que dicho recurso era **fundado** y, por ende, revocó el auto recurrido. Esto último, con base en los siguientes argumentos:

"QUINTO.—Los agravios son sustancialmente fundados.—En efecto, argumenta el recurrente, en lo conducente, que el **acto reclamado sí es de los de imposible reparación**, toda vez que el Tribunal Unitario Agrario del Distrito 15, no imparte justicia, **y además porque el someterse a la competencia de la potestad común de manera ilegal**, no obstante de que el asunto es de competencia agraria 'como se dijo en el conflicto competencial 333/1999, del índice de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación', **y que esa situación hace el asunto de imposible reparación**, toda vez que seguir un trámite a sabiendas de que la competencia es ilegal, esa situación lo deja indefenso; asimismo, refiere que los criterios laborales utilizados son inaplicables y que el criterio que invoca es la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, de rubro: 'RESOLUCIÓN POR LA QUE EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO DECLINA SU COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN ASUNTO, EN FAVOR DE UN JUZGADO DEL ORDEN COMÚN. NO ES IMPUGNABLE EN AMPARO DIRECTO, POR LO QUE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE CONOZCA DE LA DEMANDA RELATIVA DEBE DECLARARSE INCOMPETENTE Y ORDENAR SU ENVÍO AL JUEZ DE DISTRITO QUE CORRESPONDA.'—Ahora bien, de las constancias que integran el juicio de amparo número *****', se advierte que *****', mediante escrito recibido el catorce de abril de dos mil catorce, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco promovió juicio de amparo en contra de las autoridades y por los actos reclamados siguientes: ... Resulta oportuno precisar que el (sic) resolución contenida en el acuerdo de fecha treinta y uno de marzo de dos mil catorce, emitida en los autos del juicio agrario del expediente *****', del índice del Tribunal Unitario Agrario del Distrito XV, es por la que el Tribunal Unitario Agrario Distrito 15, declinó la competencia a favor del Juez del fuero común, según se desprende de la propia demanda de amparo.—Luego, se considera pertinente transcribir, el artículo 107 de la vigente Ley de Amparo, que es del tenor siguiente: 'Artículo 107. ... VIII. **Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto.**'—Como se ve, conforme a la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, procede el amparo biinstancial contra los

actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto; hipótesis que cambió el modelo de impugnación de las resoluciones sobre competencia, pues de acuerdo con los múltiples criterios establecidos acorde a la ley anterior, sólo podía impugnarse la resolución **que aceptaba o no el cambio de competencia**, siempre y cuando tuviera efecto trascendente al fondo del asunto, **lo que hoy podrá hacerse sin tener que esperar a que se acepte o rechace la competencia declinada**.—Lo expuesto con antelación pone de relieve lo incorrecto de lo afirmado por el a quo en cuanto que 'Sin que constituya obstáculo a lo anteriormente expuesto, el contenido de la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, que dispone que, el amparo indirecto procede: «... contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento del asunto», ello, en virtud de que, analizado en congruencia con todo el sistema normativo que rige la procedencia del juicio de amparo indirecto, se colige que dicho supuesto se refiere al acto de autoridad que en definitiva resuelve o «determina» la competencia para conocer de un asunto, pues como se demostró en párrafos precedentes, es hasta ese estado que, en todo caso, se causaría el agravio que pudiera ser impugnado a través del amparo indirecto.', toda vez que el numeral en cita es muy claro en determinar que el amparo indirecto procede: '... contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento del asunto', y donde la ley no distingue, el juzgador no debe hacerlo.—Asimismo, tomando en consideración que, conforme a la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, procede el amparo biinstancial contra los actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, tal como lo afirma el recurrente en sus agravios, los criterios invocados por la a quo, resultan inaplicables al caso.—Apoya la anterior consideración, la tesis XV.5o.5 K (10a.), misma que se comparte, publicada el nueve de mayo de dos mil catorce, en el *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, de título y subtítulo siguientes: 'AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA ACTOS DE AUTORIDAD QUE DETERMINEN INHIBIR O DECLINAR LA COMPETENCIA O EL CONOCIMIENTO DE UN ASUNTO, CONFORME A LA LEY DE AMPARO PUBLICADA EL DOS DE ABRIL DE DOS MIL TRECE...'."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis**. Con el propósito de determinar si existe la contradicción de criterios denunciada, es importante destacar que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, estableció que para que se actualice la contradicción de tesis, basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales.

De la citada ejecutoria derivó la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."³

De la jurisprudencia citada, se pone de manifiesto que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exac-

³ El texto de la jurisprudencia es el siguiente: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, registro digital: 164120, página 7. (Jurisprudencia que en términos de lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, al no oponerse al contenido de la ley de la materia, continúa en vigor, y es plenamente aplicable al contenido del artículo 225 de esa ley).

tamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto; esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por el Tribunal Colegiado de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En este sentido, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o porque la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto que no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría a una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Expuesto lo anterior, **en el presente caso se reúnen los requisitos mencionados**, ya que los Tribunales Colegiados de Circuito involucrados se pronunciaron sobre el mismo problema jurídico.

Esto es, ambos casos sometidos a su potestad, tuvieron como origen un acto por el cual un órgano jurisdiccional se declaró incompetente para conocer de una demanda y declinó competencia a favor de otro.

En contra de dicha determinación, las partes afectadas promovieron juicio de amparo indirecto, en los cuales, la Juez de Distrito que conoció de cada uno de estos amparos, **desechó la demanda** respectiva al estimarla notoriamente improcedente en términos de la causal prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso artículo 107, fracción V, ambos de la Ley de Amparo en vigor.

Al respecto, se argumentó que los actos reclamados no podían considerarse ni definitivos ni de imposible reparación para efectos del juicio de amparo indirecto, toda vez que estaban condicionados a la aceptación o rechazo por parte de la autoridad a favor de quien se declinó la competencia y, en todo caso, sería esa determinación la que podría causar perjuicio a la parte interesada; sin que fuera obstáculo lo dispuesto en el artículo 107, fracción VIII, de la citada ley, puesto que ese precepto se refería a actos de autoridad definitivos.

Inconformes con lo anterior, los quejosos interpusieron **recursos de queja**, los cuales dieron lugar a que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, se pronunciaran por el mismo punto jurídico, pero adoptaran criterios discrepantes para resolverlo.

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito **confirmó el desechamiento** de la demanda de amparo, al considerar que el acto reclamado –interlocutoria que resolvió procedente el incidente de competencia, ordenando la remisión de la demanda a la autoridad competente– por sí, **carecía de definitividad**, pues podrían acontecer aun dos supuestos, el primero, que la autoridad a la que declinó la competencia, no la acepte, lo que generaría un conflicto competencial, el cual, a la postre, resultaría equiparable a un medio ordinario a través del cual se decidirá a qué órgano corresponde conocer del juicio y, segundo, que la autoridad a quien se consideró competente, la acepte, lo cual será un nuevo acto y **ponía de manifiesto que el acto reclamado no es de los que tengan una ejecución de imposible reparación**.

En relación con esto último, afirmó que lo dispuesto en el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, debe interpretarse estrechamente con el principio de definitividad. Por ende, estimó que lo dispuesto en dicha fracción debe entenderse referido al caso en el que la autoridad a favor de la cual se declinó competencia, la acepte o la rechace. En este sentido, concluyó que *"... aun al tener en consideración lo establecido en la fracción VIII del artículo 107 de la vigente Ley de Amparo, al disponer 'actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia ...', se refiere necesariamente a aquellos que sean definitivos, requisito indispensable para la procedencia del juicio de amparo, por ser principio rector de éste."*

Luego, sostuvo que el desechamiento decretado había sido correcto, en términos de lo establecido por el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 107, fracción V, de la Ley de Amparo, porque a la misma consecuencia se habría llegado con la aplicación de la fracción XVIII del artículo 61 de ese ordenamiento.

Por otra parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito **revocó el desechamiento** de la demanda de amparo, al considerar que en términos de la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo vigente, procede el amparo indirecto contra los actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia, pues si bien en el modelo anterior a la reforma sólo podía impugnarse la resolución que aceptaba o no el cambio de competencia, siempre que tuvieran efectos trascendentes al fondo

del asunto, hoy podía hacerse sin tener que esperar a la aceptación o rechazo de la competencia declinada.

A tal conclusión arribó el tribunal, al considerar que el referido numeral es muy claro al determinar que el amparo indirecto procede "... *contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar competencia o el conocimiento del asunto*" y donde la ley no distingue, el juzgador no debe hacerlo, razón por la que tomando en consideración lo establecido en dicho numeral, procede el amparo biinstancial contra tales actos de autoridad.

Como se advierte de lo anterior, ambos Tribunales Colegiados de Circuito se pronunciaron sobre una misma cuestión jurídica, consistente en analizar la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra de actos de autoridad en los que se declinó competencia a favor de otro órgano que estimaron competente, en términos de lo dispuesto en el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo; sin embargo, sobre dicha cuestión sostuvieron conclusiones disímiles, toda vez que uno de los tribunales contendientes sostuvo que el acto reclamado no es de imposible reparación y a los que se refiere ese precepto deben ser definitivos, entendiéndose por esto que la autoridad a favor de la cual se declina competencia la acepte o la rechace; y, en cambio, el otro sostuvo que la procedencia del juicio de amparo indirecto, en términos de esa fracción, no estaba condicionada a la aceptación o rechazo de la competencia declinada.

Como efecto de lo anterior, uno de los órganos colegiados confirmó el desechamiento de la demanda de amparo, mientras que el otro lo revocó, no obstante que la Jueza de Distrito en ambos casos estimó actualizada la misma causal de improcedencia.

En consecuencia, **es posible concluir que en el caso existe contradicción de tesis.**

No pasa inadvertido el hecho de que el acto reclamado en uno de los juicios de amparo fue una resolución interlocutoria en la que una Junta local dirimió un incidente de competencia promovido por una de las partes en el juicio laboral de origen, mientras que en el otro juicio de amparo, el acto reclamado consistió en el acuerdo mediante el cual un Tribunal Unitario Agrario se declaró incompetente, sin dar lugar a la admisión de la demanda promovida por el actor; sin embargo, se trata de una cuestión que no fue determinante para que los tribunales contendientes adoptaran uno u otro criterio, ya que ambos partieron del estudio de actos que tuvieron un mismo efecto jurídico, esto es, actos en los que una autoridad determinó declinar competencia, y fue a partir de este punto que sostuvieron conclusiones contradictorias.

Ahora bien, aun cuando el punto de contradicción se generó a partir de la interpretación del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo vigente, en relación con el supuesto de procedencia del juicio de amparo respecto de resoluciones que determinaron declinar competencia, este Tribunal Pleno considera necesario interpretar también el supuesto relativo a las resoluciones que determinen inhibirla, a fin de resolver de manera integral, el problema jurídico materia de la presente contradicción y fijar los alcances de dicho precepto.

Es importante precisar que la Jueza de Distrito, en el escrito de denuncia de contradicción de tesis mencionó que a su juicio el punto jurídico a dilucidar consistía en analizar si el auto por el que se declina o inhibe la competencia, es un acto que tiene o no una ejecución de imposible reparación, cuando éste carece de definitividad.

Sin embargo, con base en lo expuesto, se precisa que el punto jurídico a dilucidar en esta contradicción, consiste en determinar cuál es el alcance del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo vigente, en relación con la procedencia del juicio de amparo indirecto, contra los actos de autoridad en los que se decline o inhiba la competencia, esto es, por un lado, **si se consideran o no de imposible reparación** y, por otro, **si tal acto debe ser definitivo**, es decir, si su impugnación debe hacerse a partir de la decisión de la autoridad que acepta o rechaza la competencia declinada o inhibida.

QUINTO.—**Estudio.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de este Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para resolver el problema jurídico materia de la presente contradicción, este Tribunal Pleno considera necesario abordar previamente el examen de ciertos aspectos relacionados con la procedencia del juicio de amparo indirecto, para desentrañar el sentido y alcance de la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo vigente, a saber, dos temas fundamentales:

I) La justificación constitucional de las hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto previstas en el artículo 107 de la Ley de Amparo vigente.

II) Los alcances de la hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto, prevista en el numeral 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo.

Ello, aun y cuando no formaron propiamente parte de la contradicción de criterios.

I. Justificación constitucional de las hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto previstas en el artículo 107 de la Ley de Amparo vigente

El artículo 107, fracciones III, inciso b), y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

"...

"b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan..."

"...

"IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley ..."

La disposición constitucional transcrita dispone, en términos generales, las hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto.

En lo que interesa, señala que cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación.

Por otra parte, establece que el amparo es procedente contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo (autoridades administrativas), y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. En estos casos, la norma constitucional señala que será necesario agotar estos medios de defensa, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley, así como que no existirá obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución.

Del examen del artículo 107, fracción III, constitucional, se advierte que la Constitución Federal instituyó, como una de las bases que deberían reglamentarse en la legislación secundaria, la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, pues así como acontece con otras figuras procesales previstas en dicho artículo constitucional, su texto se limitó a enunciar su sola existencia, sin ofrecer alguna definición sobre los pormenores acerca de cómo habría de concebirse en la legislación derivada, o respecto de las formas y procedimientos como debería de operar en la práctica, lo cual encuentra explicación en la circunstancia de que el propio Constituyente Permanente al formular el encabezado de la norma refirió que el juicio de amparo se sujetaría "... a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ..."; encomendando por tanto al Congreso de la Unión la obligación de desarrollar con toda precisión en la ley secundaria las instituciones y principios constitucionales que rigen el amparo, **con la única condición de mantener intactos sus principios y fines**, es decir, sí puede desarrollarlos y ampliar su contenido, siempre que ese ulterior desarrollo o ampliación no pugne con el espíritu constitucional que los creó.

Esto es, el Congreso de la Unión cuenta con un determinado margen de libertad de configuración legislativa para hacer efectivo el derecho a reclamar en la vía indirecta ese tipo de determinaciones, con la única condición de que la promoción de estos juicios no haga nugatoria la regla general prevista en la misma fracción III del artículo 107 constitucional, en el sentido de que al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, se hicieran valer las violaciones a las leyes del procedimiento, pues no debe

perderser de vista que con esta obligación genérica, lo que se quiso fue impedir una promoción abundante de demandas de amparo que, por formularse antes del dictado de la sentencia, obstaculizan injustificadamente la celeridad de los procedimientos jurisdiccionales.

Con lo anterior, si bien la Constitución Federal reafirmó la posibilidad de impugnar en amparo indirecto actos preliminares a la sentencia o laudo, bajo la condición excepcional y grave de que pudieran calificarse como de imposible reparación, dejó en manos del legislador ordinario la tarea de señalar cuáles serían los requisitos y condiciones para la procedencia de esta modalidad del medio de control constitucional; mandato que dejó plasmado en el artículo segundo transitorio del decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación del seis de junio de dos mil once, que señala: *"El Congreso de la Unión expedirá las reformas legales correspondientes dentro de los 120 días posteriores a la publicación del presente Decreto."*

Así, en el numeral 107 de la Ley de Amparo vigente, a partir de lo que establece la disposición constitucional transcrita, el legislador desarrolló las hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto.

El precepto citado dispone:

"Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.

"Para los efectos de esta ley, se entiende por normas generales, entre otras, las siguientes:

"a) Los tratados internacionales aprobados en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; salvo aquellas disposiciones en que tales tratados reconozcan derechos humanos;

"b) Las leyes federales;

"c) Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

"d) Las leyes de los Estados y del Distrito Federal;

"e) Los reglamentos federales;

"f) Los reglamentos locales; y

"g) Los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general;

"II. Contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo;

"III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:

"a) La resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución; y

"b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

"IV. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido.

"Si se trata de actos de ejecución de sentencia sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, entendida como aquella que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, o las que ordenan el archivo definitivo del expediente, pudiendo reclamarse en la misma demanda las violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso y trascendido al resultado de la resolución.

"En los procedimientos de remate la última resolución es aquella que en forma definitiva ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación y la entrega de los bienes rematados, en cuyo caso se harán valer las violaciones cometidas durante ese procedimiento en los términos del párrafo anterior;

"V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos

tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

"VI. Contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas;

"VII. Contra las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal, o por suspensión de procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño;

"VIII. Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto. y

"IX. Contra normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

"Tratándose de resoluciones dictadas por dichos órganos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida."

En la citada disposición es posible identificar los distintos tipos de actos que pueden impugnarse en el juicio de amparo indirecto, los que pueden agruparse en tres, a saber: legislativos, administrativos y jurisdiccionales.

Las fracciones I y IX establecen la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos materialmente legislativos, es decir, contra normas generales que por su sola entrada en vigor (autoaplicativas) o con motivo del primer acto de su aplicación (heteroaplicativas) causen perjuicio al quejoso; estableciendo un catálogo de cuáles son las normas susceptibles de ser impugnadas a través de dicha vía.

Por su parte, las fracciones II, III, VII y IX, segundo párrafo, establecen la procedencia del juicio de amparo contra actos de autoridades administrativas. En la fracción II establece la procedencia contra actos u omisiones aisladas, es decir, los que no derivan de un procedimiento. En la fracción III contra actos provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, ya sea contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas

hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la sentencia y, contra actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por éstos, aquellos que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Finalmente, en las fracciones VII y IX establece la procedencia del juicio contra actos del Ministerio Público, así como de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Por otra parte, las fracciones IV, V y VI establecen la procedencia del juicio de amparo contra actos jurisdiccionales. Así, la fracción IV establece que el juicio de amparo indirecto, es procedente contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido, pero cuando se trate de actos de ejecución, sólo podrá promoverse contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo (aquella que apruebe o reconozca el cumplimiento total de lo sentenciado; declare la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento; las que ordenen el archivo definitivo del expediente), pudiéndose reclamar violaciones cometidas durante ese procedimiento, siempre que hayan dejado sin defensas al quejoso y hayan trascendido a su resultado. La fracción V contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, en donde reproduce nuevamente lo que debe entenderse por dichos actos, esto es, que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. La fracción VI contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas.

Finalmente, la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo –que es la que interesa a este estudio– prevé la procedencia del juicio de amparo indirecto "... Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto."

Como se advierte, la propia norma legal dota de contenido a la disposición constitucional, toda vez que el artículo 107, fracción III, constitucional, se instituyó como una de las bases bajo la cual debía reglamentarse la procedencia del juicio de amparo indirecto en la legislación secundaria. Así, en la creación del numeral 107 de la Ley de Amparo, con el afán de respetar las instituciones y principios constitucionales que rigen el juicio de garantías, **el legislador fue enfático en precisar que los actos susceptibles de impugnarse a través de esa vía**, ya fueran legislativos, administrativos o jurisdiccionales, suscitados dentro o fuera de juicio, en un procedimiento o en uno seguido en forma de juicio o fuera de él, provenientes de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo o distintos de ellos: causen perjuicio al quejoso, sean

de imposible reparación y se traten de la última resolución dictada en el procedimiento respectivo o aquella que le ponga fin por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento, pero siempre que por virtud de éstas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución.

Sin que obste que el legislador no haya hecho las mismas precisiones en la totalidad de las fracciones que integran tal numeral, pues acorde con lo expuesto en los trabajos legislativos que antecedieron a la última reforma del artículo 107 constitucional, en los que se explicó que uno de los problemas que se advertían fue la demora excesiva que en algunos casos provocaba la interposición del juicio de amparo, a grado tal, que se apreció como una demanda social la necesidad de abreviar su procedimiento, eliminando a su vez la traba que significa su múltiple promoción indiscriminada, erigiéndose como un obstáculo para la pronta impartición de justicia, al ser un hecho notorio que la sustanciación y resolución de este medio de control, en muchas ocasiones propiciaba el alargamiento de los juicios, tal como quedó explicado en el siguiente fragmento de la exposición de motivos que antecedió a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once:

"... Al respecto, algunos de los temas más importantes de la actual discusión pública en materia de impartición de justicia son los relativos a la expeditividad, prontitud y completitud del juicio de amparo, en específico, del amparo directo, a través del cual, como se sabe, es posible ejercer un control de la regularidad, tanto constitucional como primordialmente legal, de la totalidad de las decisiones definitivas o que pongan fin al juicio dictadas por los tribunales del país, sean éstos federales o locales.

"En este contexto, un tema recurrente que se ha venido debatiendo en los últimos años es el relativo a la necesidad de brindar una mayor concentración al juicio de amparo directo.

"La discusión aquí tiene que ver fundamentalmente con el hecho de que el amparo directo en algunas ocasiones puede llegar a resultar un medio muy lento para obtener justicia, por lo que se considera necesario adoptar medidas encaminadas a darle mayor celeridad, al concentrar en un mismo juicio el análisis de todas las posibles violaciones habidas en un proceso, a fin de resolver conjuntamente sobre ellas y evitar dilaciones innecesarias."

Luego, es claro que **la interpretación más acorde con este propósito, es aquella que propugne por evitar dentro de los procedimientos jurisdiccionales ordinarios la apertura de numerosos frentes litigiosos de**

índole constitucional que dificulten una pronta solución del asunto, de tal suerte que sólo de manera excepcional se susciten cuestiones de esa naturaleza, en espera de que las presuntas infracciones al procedimiento se planteen mayormente en forma simultánea contra la sentencia de fondo, para que en una sola ejecutoria se analicen todas las impugnaciones relacionadas con aspectos de naturaleza puramente adjetiva; ello, pues una de las motivaciones de la reforma constitucional fue clara en la consecución de una estructura más ágil del juicio de amparo, y por otro lado, hubo la evidente intención de concentrar en un solo juicio de amparo directo, el estudio del cúmulo de violaciones procesales posibles.

De ahí que resulte evidente que las hipótesis de procedencia establecidas en el numeral 107 de la Ley de Amparo, necesariamente tiene que estar relacionadas con actos que **causen perjuicio al quejoso, que sean de imposible reparación o bien se traten de la última resolución** dictada en el procedimiento respectivo o aquella que le ponga fin. Entenderlo de otra manera, pugnaría con la intención del Constituyente Permanente, quien delegó en el Legislador la obligación de desarrollar con toda precisión en la ley secundaria las instituciones y principios constitucionales que rigen el amparo, **con la única condición de mantener intactos sus principios y fines** y que no pugne con el espíritu constitucional que los creó.

Así, determinada la justificación constitucional de las hipótesis de procedencia previstas en el artículo 107 de la Ley de Amparo vigente, conviene pasar al examen del siguiente punto, esto es, los alcances de la hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto prevista en el numeral 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo.

II. Alcances de la hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto prevista en el numeral 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo

En principio, es dable precisar que en la fracción VIII del citado numeral, no existe mayor justificación respecto al supuesto de procedencia que ahí se contempla, es decir, si los actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, deben provenir de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, o dentro de juicio propiamente dicho.

No obstante, el estudio de la presente contradicción debe acotarse únicamente respecto de actos emitidos en sede jurisdiccional, toda vez que la contienda entre los tribunales que participan en esta contradicción, se ori-

ginó con motivo, precisamente, de actos jurisdiccionales, pues como se vio, uno de los actos reclamados fue una resolución interlocutoria en la que una Junta local dirimió un incidente de competencia promovido por una de las partes en el juicio laboral de origen, mientras que en el otro juicio de amparo el acto reclamado consistió en el acuerdo mediante el cual un Tribunal Unitario Agrario se declaró incompetente, sin dar lugar a la admisión de la demanda promovida por el actor.

Precisado lo anterior, ahora procede desentrañar los alcances de la hipótesis de procedencia del juicio biinstancial, relativa a la competencia establecida en la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo vigente.

Tradicionalmente esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado a las cuestiones competenciales como adjetivas o procesales. Durante la Novena Época, bajo la vigencia de la Ley de Amparo abrogada, sostuvo que el juicio de amparo indirecto era procedente, de manera excepcional y aun tratándose de violaciones formales, adjetivas o procesales, contra la resolución que desecha la excepción de incompetencia por declinatoria, porque se consideraba que en esta resolución, se afectaba a las partes en grado predominante o superior, ya que de ser fundada se debería reponer el procedimiento, lo que traería como consecuencia, retardar la impartición de justicia contrariando el espíritu del artículo 17 constitucional.

Las anteriores consideraciones quedaron plasmadas en la jurisprudencia P/J. 55/2003, de rubro: "AMPARO INDIRECTO, RESULTA PROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE COMPETENCIA."⁴, la cual interrumpió y modificó, en la parte relativa, la diversa tesis

⁴ El texto de la jurisprudencia es el siguiente: "Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 197 de la Ley de Amparo, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima conveniente interrumpir y modificar en la parte relativa, la jurisprudencia 'AMPARO INDIRECTO, RESULTA IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE COMPETENCIA (INTERRUPCIÓN Y MODIFICACIÓN EN LA PARTE RELATIVA, DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL NÚMERO 166, VISIBLE EN LAS PÁGINAS 297 Y 298, SEGUNDA PARTE, DE LA COMPILACIÓN DE 1917 A 1988).', para sustentar como nueva jurisprudencia, que conforme a la regla de procedencia del juicio de amparo indirecto establecida en el artículo 107, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 114, fracción IV, de la referida Ley de Amparo, el juicio constitucional indirecto es procedente, de manera excepcional y aun tratándose de violaciones formales, adjetivas o procesales, contra la resolución que desecha la excepción de incompetencia por declinatoria, porque se considera que en esta resolución se afecta a las partes en grado predominante o superior, ya que de ser fundada se deberá reponer el procedimiento, lo que traería como consecuencia retardar la impartición de justicia contrariando el espíritu del artículo 17 constitucional.". Jurisprudencia publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, septiembre de dos mil tres, página 5. Registro digital: 183349.

3a./J. 23/91, de rubro: "AMPARO INDIRECTO, RESULTA IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE COMPETENCIA (INTERRUPCIÓN Y MODIFICACIÓN EN LA PARTE RELATIVA, DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL NÚMERO 166, VISIBLE EN LAS PÁGINAS 297 Y 298, SEGUNDA PARTE, DE LA COMPILACIÓN DE 1917 A 1988)."⁵ de la otrora Tercera Sala de este Alto Tribunal.

Bajo ese criterio, en el nuevo sistema constitucional, la hipótesis de procedencia prevista en el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo vigente, no guardaría congruencia, ya que establece la procedencia del juicio de amparo contra actos de autoridad que determinen declinar o inhibir la competencia o el conocimiento de un asunto, sin especificar más, no obstante que, como se precisó, las cuestiones competenciales generalmente se identifican con derechos adjetivos o procesales.

Tampoco el proceso legislativo que dio origen a la inclusión de dicha hipótesis de procedencia ofrece mayor justificación al respecto, ya que la citada fracción fue producto de una propuesta elaborada por los presidentes de las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, y fue admitida por votación económica en sesión de trece de octubre de dos mil once, bajo un argumento de "garantismo" por parte del legislador, lo que no permite identificar cuál fue la verdadera intención legislativa para su incorporación.

No obstante, este Tribunal Pleno considera que más allá de descubrir las razones que motivaron la inclusión de tal porción normativa en el capítulo

⁵ El texto de la tesis es el siguiente: "Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 197 de la Ley de Amparo, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima conveniente interrumpir y modificar en la parte relativa, la jurisprudencia mencionada, para sustentar como nueva jurisprudencia, que conforme a la regla de procedencia del juicio de amparo indirecto establecida en el artículo 107, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 114, fracción IV, de la referida Ley de Amparo, el juicio constitucional indirecto es improcedente contra la resolución que desecha la excepción de incompetencia por declinatoria, porque no constituye un acto de ejecución irreparable. Los actos procesales tienen una ejecución de imposible reparación sólo si sus consecuencias afectan directamente alguno de los derechos del gobernado que tutela la Constitución General de la República, por medio de las garantías individuales, por lo que en ese caso no pueden repararse las violaciones cometidas a través del amparo directo, lo que no ocurre tratándose de las resoluciones que se pronuncian respecto a la excepción de incompetencia, porque sólo producen efectos intraprocesales; por tanto, tales resoluciones por constituir una violación procesal, deben reclamarse, hasta que se dicte el fallo definitivo, en caso de que éste sea desfavorable, mediante el juicio de amparo directo, en los términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal y 158, 159, fracción X y 161, de la Ley de Amparo."

relativo al "amparo indirecto" como hipótesis destacada para su procedencia, esto es, si el legislador tuvo o no la intención de identificar a las cuestiones competenciales como sustantivas o de imposible reparación, ni así tampoco que sobre tal aspecto versaran los criterios aquí contendientes; lo verdaderamente trascendente es que ahora, **al existir disposición expresa en dicho capítulo respecto al tema relativo a la competencia**, en la que el legislador estatuyó que los actos de autoridad que determinen inhibir y declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, son impugnables en amparo indirecto, **es a la que deben ceñirse los órganos jurisdiccionales**.

Sin que pase inadvertido que este Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 377/2013, en sesión de veintidós de mayo de dos mil catorce, determinó que, como a partir de la publicación de la actual Ley de Amparo, su artículo 107, fracción V, ofrece precisión para comprender el alcance de la expresión relativa a los actos de imposible reparación, al establecer que por dichos actos se entienden "... los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."; puede afirmarse que con esta aclaración el legislador secundario proporcionó mayor seguridad jurídica para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación, ya que mediante una fórmula legal estableció que esos actos, para ser calificados como irreparables, necesitarían producir una afectación material a derechos sustantivos, es decir, sus consecuencias deberían ser de tal gravedad que impidieran en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo; además de que debían recaer sobre derechos cuyo significado rebasara lo puramente procesal, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviniera exclusivamente de las leyes adjetivas.

Asimismo, indicó que esa interpretación se deduce de las dos condiciones que el legislador secundario dispuso en la reforma para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación dictados en el proceso o el procedimiento: la primera, consistente en la exigencia de que se trate de actos "que afecten materialmente derechos", lo que equivale a situar el asunto en aquellos supuestos en los que el acto autoritario impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente, incluso antes del dictado del fallo definitivo; y la segunda, en el sentido de que estos "derechos" afectados materialmente revistan la categoría de derechos "sustantivos", expresión antagónica a los derechos de naturaleza formal o adjetiva, derechos estos últimos en los que la afectación no es actual –a diferencia de los sustantivos–, sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento, momento en el cual, sus secuelas pueden consumarse en forma efectiva.

Concluyendo así este Alto Tribunal, que dada la connotación que el legislador aportó a la ley respecto de lo que debe entenderse por actos de "imposible reparación", no puede seguir siendo aplicable la jurisprudencia P./J. 4/2001⁶ y cuya determinación llevó a emitir la tesis de jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.),

⁶ La tesis es: "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DIRIME ESTA CUESTIÓN, PREVIAMENTE AL FONDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO.—Reflexiones sobre el tema relativo a la procedencia del amparo en contra de la resolución sobre la personalidad, condujeron a este Tribunal Pleno a interrumpir parcialmente el criterio contenido en la tesis jurisprudencial número P./J. 6/91, publicada en las páginas 5 y 6, del Tomo VIII, de la Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación*, correspondiente al mes de agosto de 1991, cuyo rubro es: 'PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, DEBIENDO RECLAMARSE EN AMPARO DIRECTO CUANDO SE IMPUGNE LA SENTENCIA DEFINITIVA.', para establecer que si bien es cierto, en términos generales, la distinción entre actos dentro del juicio que afecten de manera cierta e inmediata algún derecho sustantivo protegido por las garantías individuales, y aquellos que sólo afecten derechos adjetivos o procesales, lo que es un criterio útil para discernir que en el primer supuesto se trata de actos impugnables en amparo indirecto en virtud de que su ejecución es de imposible reparación, mientras que en la segunda hipótesis, por no tener esos actos tales características, deben reservarse para ser reclamados junto con la resolución definitiva en amparo directo, también lo es que dicho criterio no puede válidamente subsistir como único y absoluto, sino que es necesario admitir, de manera excepcional, que también procede el juicio de amparo indirecto tratándose de algunas violaciones formales, adjetivas o procesales, entre las que se encuentra precisamente el caso de la falta de personalidad. Para así estimarlo, debe decirse que las violaciones procesales son impugnables, ordinariamente, en amparo directo, cuando se reclama la sentencia definitiva, pero pueden ser combatidas en amparo indirecto, de modo excepcional, cuando afectan a las partes en grado predominante o superior. Esta afectación exorbitante debe determinarse objetivamente, tomando en cuenta la institución procesal que está en juego, la extrema gravedad de los efectos de la violación y su trascendencia específica, así como los alcances vinculatorios de la sentencia que llegara a conceder el amparo, circunstancias todas estas cuya concurrencia en el caso de la personalidad le imprimen a las decisiones que la reconocen o rechazan un grado extraordinario de afectación que obliga a considerar que deben ser sujetas de inmediato al análisis constitucional, sin necesidad de esperar a que se dicte la sentencia definitiva, aunque por ser una cuestión formal no se traduzca en la afectación directa e inmediata de un derecho sustantivo. Esto es así, tomando en consideración que dicha cuestión es un presupuesto procesal sin el cual no queda debidamente integrada la litis, además de que, la resolución sobre personalidad no solamente es declarativa o de simple reconocimiento o desconocimiento del carácter con que comparece una de las partes, sino que también es constitutiva. Ahora bien, debe precisarse que la procedencia del juicio de amparo indirecto contra las resoluciones que deciden sobre una excepción de falta de personalidad en el actor (y que le reconocen esa calidad), sólo es una excepción a la regla general de que procede aquél cuando los actos tienen una ejecución de imposible reparación, cuando se afectan derechos sustantivos. De lo anterior se infiere que la resolución sobre personalidad, cuando dirime esta cuestión antes de dictada la sentencia definitiva, causa a una de las partes un perjuicio inmediato y directo de imposible reparación que debe ser enmendado desde luego mediante el juicio de amparo indirecto, hecha excepción del caso en que la autoridad responsable declare que quien comparece por la parte actora carece de personalidad, porque entonces la resolución pone fin al juicio y debe combatirse en amparo directo." (Novena Época. Registro digital: 190368. Pleno. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, enero de 2001, materia común, tesis P./J. 4/2001, página 11).

de rubro siguiente: "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."⁷

⁷ Cuyo texto es: "Este Tribunal Pleno interpretó en su jurisprudencia P./J. 4/2001 que en contra de la resolución que en el juicio laboral desecha la excepción de falta de personalidad sin ulterior recurso procedía el amparo indirecto, a pesar de que se tratara de una cuestión de índole formal o adjetiva, y aunque no lesionara derechos sustantivos, ya que con esa decisión de cualquier forma se afectaba a las partes en grado predominante o superior. Ahora bien, como a partir de la publicación de la actual Ley de Amparo, su artículo 107, fracción V, ofrece precisión para comprender el alcance de la expresión relativa a los actos de imposible reparación, al establecer que por dichos actos se entienden '... los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte'; puede afirmarse que con esta aclaración el legislador secundario proporcionó mayor seguridad jurídica para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación, ya que mediante una fórmula legal estableció que esos actos, para ser calificados como irreparables, necesitarían producir una afectación material a derechos sustantivos, es decir, sus consecuencias deberían ser de tal gravedad que impidieran en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo; además de que debían recaer sobre derechos cuyo significado rebasara lo puramente procesal, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviniera exclusivamente de las leyes adjetivas. Esta interpretación se deduce de las dos condiciones que el legislador secundario dispuso para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación dictados en el proceso o el procedimiento: la primera, consistente en la exigencia de que se trate de actos 'que afecten materialmente derechos', lo que equivale a situar el asunto en aquellos supuestos en los que el acto autoritario impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente, incluso antes del dictado del fallo definitivo; y la segunda, en el sentido de que estos 'derechos' afectados materialmente revistan la categoría de derechos 'sustantivos', expresión antagónica a los derechos de naturaleza formal o adjetiva, derechos estos últimos en los que la afectación no es actual –a diferencia de los sustantivos– sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento, momento en el cual sus secuelas pueden consumarse en forma efectiva. Consecuentemente, dada la connotación que el legislador aportó a la ley respecto de lo que debe entenderse por actos de 'imposible reparación', no puede seguir siendo aplicable la citada jurisprudencia, ni considerar procedente en estos casos el juicio de amparo indirecto, ya que ésta se generó al amparo de una legislación que dejaba abierta toda posibilidad de interpretación de lo que debía asumirse por dicha expresión, lo cual a la fecha ya no acontece, de modo tal que en los juicios de amparo iniciados conforme la vigente Ley de Amparo debe prescindirse de la aplicación de tal criterio para no incurrir en desacato a este ordenamiento, toda vez que en la repetida jurisprudencia expresamente este Tribunal Pleno reconoció que era procedente el juicio de amparo indirecto '... aunque por ser una cuestión formal no se traduzca en la afectación directa e inmediata de un derecho sustantivo'; concepción que hoy resulta incompatible con el nuevo texto legal, porque en éste reiteradamente se estableció que uno de los requisitos que caracterizan a los actos irreparables es la afectación que producen a 'derechos sustantivos', y que otro rasgo que los identifica es la naturaleza 'material' de la lesión que producen, expresión esta última que es de suyo antagónica con la catalogación de cuestión formal o adjetiva con la que este Tribunal Pleno había calificado –con toda razón– a las resoluciones que dirimen los temas de personalidad en los juicios ordinarios." Décima

Sin embargo, dicho criterio no puede resultar orientador para la solución del presente asunto sólo por el hecho de que en él se haya examinado la legislación de la materia a partir de la publicación de su reforma, en particular, el artículo 107, fracción V, de la ley, en el que se ofrece precisión para comprender el alcance de la expresión relativa a los "actos de imposible reparación", con la cual el legislador secundario proporcionó mayor seguridad jurídica para la promoción del amparo indirecto contra actos de esa naturaleza.

Ello, pues no debe perderse de vista que tal precedente se relaciona con el análisis de las cuestiones de "personalidad", cuya figura jurídica no está expresamente contemplada en la Ley de Amparo para efectos de la procedencia del juicio biinstancial, lo que sí acontece con el tema relativo a la competencia, respecto del cual, como se ha señalado, existe disposición expresa en el capítulo relativo al "amparo indirecto", en la que el legislador estatuyó que los actos de autoridad que determinen inhibir y declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, son impugnables en amparo indirecto.

En conclusión, tal como se sostiene, más allá del análisis de si el tema de competencia pudiera considerarse o no de **imposible reparación**, o bien, si pudiera asemejarse al de personalidad, **lo cierto es que al existir disposición expresa en la ley, debe atenderse a ésta.**

Ahora bien, no obstante que la intención del legislador haya sido que los actos de autoridad que determinen inhibir y declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, sean impugnables en amparo indirecto; este Tribunal Pleno estima que la disposición normativa que contempla tal posibilidad, no podría interpretarse literalmente y aseverar que, por el solo hecho de que el legislador omitió hacer mayor precisión al respecto, el juicio de amparo procederá, indefectiblemente, cuando se reclame ese tipo de actos de autoridad.

Por tanto, lo siguiente es determinar, si para que proceda el juicio de amparo indirecto en su contra, **éstos deben ser definitivos**, es decir, si su impugnación debe hacerse a partir de la decisión de la autoridad que acepta o rechaza la competencia declinada o inhibida; pues acorde con lo estatuido en el artículo 107 constitucional, los actos susceptibles de impugnarse a través de la vía biinstancial, ya sean legislativos, administrativos o jurisdiccionales,

Época. Registro digital: 2006589. Pleno. Jurisprudencia. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, materia común, tesis P./J. 37/2014 (10a.), página 39 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas».

suscitados dentro o fuera de juicio, en un procedimiento o en uno seguido en forma de juicio o fuera de él, provenientes de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo o distintos de ellos, deben: causar perjuicio al quejoso, ser de imposible reparación y tratarse de la última resolución dictada en el procedimiento respectivo o de aquella que le ponga fin por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento, pero siempre que por virtud de éstas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución.

En efecto, este Alto Tribunal considera que la norma en cuestión, no podría interpretarse literalmente y aseverar, como se dijo, que por el sólo hecho de que el legislador omitió hacer mayor precisión al respecto, el juicio de amparo procederá siempre e indefectiblemente cuando se reclamen actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, soslayando para ello los principios rectores del juicio de amparo constitucional y legalmente previstos, entre los que destacan, que el acto produzca una afectación real y actual a la esfera jurídica del interesado y que el mismo cumpla con el principio de definitividad, pues de interpretarla de esa manera, se podrían desencadenar consecuencias contrarias a la naturaleza del juicio de amparo y se contravendría la regularidad constitucional que busca preservar dicho medio extraordinario de defensa.

Lo anterior encuentra justificación en tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como garante supremo de la eficacia jurídica de la Constitución, debe resolver cualquier asunto sometido a su conocimiento tomando en consideración la fuerza normativa superior de que gozan las previsiones de la Carta Magna y particularmente, tratándose de las contradicciones entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito emergen de manera típica en ámbitos o respecto de puntos en los que la interpretación de las leyes puede hacerse de varios modos, y cuando esta Suprema Corte de Justicia de la Nación establece cuál de estas posibilidades debe prevalecer, uno de los elementos de juicio sin ninguna duda más relevantes debe ser el que evalúa cuál de ellas materializa de modo más efectivo, en el caso concreto, las previsiones constitucionales.

Para lo cual, este Alto Tribunal debe tener presente siempre el contenido de los imperativos constitucionales, no solamente en aquellas vías jurisdiccionales en las que el pronunciamiento de la Corte desemboca en la declaración de inconstitucionalidad de un acto o una norma, sino en la totalidad de tareas que tiene encomendadas, incluida la resolución de contradicciones de tesis,

ello a fin de seleccionar como criterio a prevalecer, el que sea más coherente con los contenidos constitucionales y hacer presente la fuerza normativa suprema de la Constitución y su capacidad para moldear el entendimiento y la aplicación de todo el ordenamiento jurídico.

En ese contexto, al no ser posible acudir a la interpretación gramatical de la norma, por las razones dadas; entonces, el método para definir el alcance que debe dársele al artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo vigente, en relación con la procedencia del juicio de amparo contra actos de autoridad en los que se determine declinar o inhibir la competencia, no puede ser otro que el que sea más acorde con los principios fundamentales previstos en la Constitución Federal y que rigen al juicio de amparo.

Esto, pues no puede pasarse por alto que en el artículo 107 constitucional están instituidas las bases que deben reglamentarse en la legislación secundaria para la procedencia del juicio de amparo indirecto, encomendándose al Congreso de la Unión la obligación de desarrollar con toda precisión en la ley secundaria las instituciones y principios constitucionales que rigen el amparo, **con la única condición, como se dijo, de mantener intactos sus principios y fines**, es decir, sí puede desarrollarlos y ampliar su contenido, pero siempre que ese ulterior desarrollo o ampliación no pugne con el espíritu constitucional que los creó.

En tal virtud, si el legislador al crear la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, únicamente introdujo como hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto: "... *Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto*", sin hacer mayores especificaciones al respecto; luego, es necesario acudir, como se dijo, a la aplicación del principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual exige optar por aquella de la que derive un resultado más acorde al Texto Supremo, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico.

Así, considerando que en la Constitución Federal se clasificaron las reglas establecidas para regular la procedencia del juicio biinstancial en contra de actos dictados en un juicio o en un procedimiento, según su carácter sustantivo y material, en oposición a su carácter adjetivo y formal, a que produzcan una afectación real y actual a la esfera jurídica del gobernado y que dicho acto goce de definitividad, en congruencia con el principio de concentración de violaciones procesales antes mencionado previsto en la Ley de

Amparo; entonces, es de colegirse que por más que en la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, de manera destacada el legislador introdujo la posibilidad de combatir actos de autoridad en los que se determine inhibir o declinar la competencia, ello no significa, de facto, que el juicio de amparo resulte procedente, pues antes debe superar un test de procedibilidad establecido no sólo en el artículo 107 de la Ley de Constitución Política de este país, sino en diversas disposiciones constitucionales y reglamentarias.

Situados en la parte en la que debe definirse si el acto de que se trata produce una afectación real, actual y de manera inmediata en la esfera jurídica del gobernado, debe constatarse si dicho acto es definitivo.

Para ello, en principio, es dable señalar que la "competencia" se entiende como el conjunto de facultades que la ley otorga a una autoridad para actuar en un determinado sentido. Esto es, es un presupuesto de validez de todo acto, procedimiento o juicio.

Se trata de una condición necesaria para que se pueda desarrollar un procedimiento o un proceso judicial. En este último caso, la autoridad tiene la obligación de comprobar que está facultada para resolver un determinado conflicto de intereses y, de no ser así, debe declararse de oficio incompetente. Adicionalmente, las partes tienen la facultad para cuestionar la competencia de una autoridad administrativa o jurisdiccional, a través de la declinatoria y la inhibitoria.

Aunque esas dos formas de cuestionar la competencia en un proceso administrativo o jurisdiccional tienen la misma finalidad, esto es, precisar qué órgano es el facultado para conocer de un determinado asunto, siguen procedimientos distintos. La declinatoria se plantea ante la autoridad que está conociendo del asunto, solicitando que se abstenga de conocer de éste y envíe el expediente correspondiente a la que se considera competente. Por otro lado, la inhibitoria se plantea ante la autoridad que no está conociendo del asunto, pero que se estima competente, solicitándole que, mediante oficio, se dirija a la autoridad que está conociendo del asunto, pero que se estima incompetente, con el objeto de que se inhiba en su conocimiento, y remita los autos correspondientes.

En ambos supuestos, se pueden dar diversos resultados, dependiendo de los cuales, se determinará la procedencia o improcedencia del juicio de amparo indirecto. Los supuestos pueden ser los siguientes:

1. Si la autoridad o tribunal ante el cual se planteó la declinatoria se declara incompetente, debe remitir los autos a la autoridad o tribunal que considere que lo es; sin embargo, esta última puede aceptar la competencia declinada o rechazarla. Si se da lo primero, se avocará al conocimiento del asunto. Si se da lo segundo, regresará el asunto a la autoridad declinante para que ella siga conociendo del mismo.

2. Por otro lado, en la cuestión de competencia por inhibitoria, si la autoridad o tribunal ante el cual se planteó considera que es competente, dirigirá un oficio a la autoridad o tribunal que esté conociendo del asunto, solicitándole que se abstenga de ello y remita los expedientes del caso; sin embargo, esta autoridad o tribunal también puede aceptar o rechazar inhibirse en el conocimiento respectivo. Si acepta, remitirá los autos a la primera. Si rechaza la inhibitoria, entonces continuará conociendo del asunto.

De lo anterior, se desprende que ya sea que una autoridad o tribunal se declare incompetente para conocer de un determinado asunto, o bien, que ello sea consecuencia de la formulación de una cuestión competencial, como las referidas, en cualquier caso existe un trámite que debe llevarse a cabo dentro del procedimiento o juicio e incluso, existen medios de defensa ordinarios que deben agotarse (cuando estén previstos), y no será hasta que la primera de las condiciones se actualice o, en su caso, se interpongan y se resuelvan los recursos correspondientes cuando podrá considerarse que el acto de que se trata es definitivo y, por ende, ponderar si produce una afectación personal, real y directa en la esfera de derechos del interesado, lo que se actualizará, en el caso a examen, hasta que la autoridad a favor de la cual se declina competencia, la acepta (en el caso de la competencia por declinatoria), o bien, cuando el órgano requerido se inhibe en el conocimiento de un asunto (en el caso de la competencia por inhibitoria).

Lo anterior es acorde con los principios rectores del juicio de amparo previstos en la Constitución Federal y, además, es congruente con la creación de la nueva Ley de Amparo, pues aun cuando la disposición en examen no establezca expresamente que para la procedencia del juicio biinstancial, el acto que se reclame debe ser aquel en el que la autoridad acepta o rechaza la competencia, teniendo en cuenta que uno de los problemas que se advirtieron en los trabajos legislativos que antecedieron a la última reforma al artículo 107 constitucional, fue la demora excesiva que en algunos casos provocaba la interposición del juicio de amparo, a grado tal, que se apreció como una demanda social la necesidad de abreviar su procedimiento, eliminando a su vez la traba que significa su múltiple promoción indiscriminada, **debe consi-**

derarse que conforme al artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, es esa última decisión la que resulta susceptible de ser impugnada, por ser en la que se producirá la afectación personal y directa a la esfera de derechos del gobernado.

Ello, pues como se vio, en una cuestión de competencia están involucradas al menos dos autoridades, y cada una de ellas puede determinar si acepta o rechaza la competencia que le fue planteada por la otra; y el hecho de que el numeral en examen expresamente no lo determine así, no significa que sea posible impugnar cada una de las decisiones que las autoridades van tomando en el trámite de esas cuestiones, porque ello implicaría asumir una interpretación que no es congruente con los principios rectores del juicio de amparo contenidos en la Carta Magna, ni así tampoco con uno de los fines que previó el legislador en la reforma en materia de amparo, que tiene que ver, precisamente, con la necesidad de no obstaculizar el desarrollo de los procedimientos ordinarios.

Así, cuando una de las partes en un procedimiento ordinario tiene la pretensión de que sea una determinada autoridad u órgano jurisdiccional el que conozca del asunto, y no otra, la afectación se produce cuando la autoridad correspondiente llega a la determinación de que es competente y acepta la competencia declinada, o bien, acepta inhibirse en el conocimiento de un asunto.

Esto es, en la cuestión de competencia por declinatoria, cuando la autoridad correspondiente considera que, efectivamente, no es competente, emitirá una declaratoria. Y en el caso de la inhibitoria, si la autoridad o tribunal que no está conociendo del asunto estima que sí es competente, solicitará a la que conozca de aquel que se inhiba. No obstante, la declaratoria o la solicitud en uno u otro caso, no constituyen aún determinaciones susceptibles de impugnarse a través del juicio de amparo indirecto, ya que ello se estaría supeditando a un acto cuya afectación no se ha materializado, porque las decisiones mediante las cuales una autoridad declina competencia a favor de otra, o requiere a otra para que se inhiba en el conocimiento de un asunto, no tiene como consecuencia forzosa la aceptación de la competencia, sea por declinatoria o inhibitoria, porque bien podría darse el caso de que se rechace aquélla y será hasta en ese momento cuando se produzca una afectación personal y directa a la esfera de derechos del gobernado.

En conclusión, será hasta ese momento cuando la incidencia en los derechos de los gobernados cobre una especial relevancia, con independen-

cia de que la incompetencia sea por razón de la vía, del fuero, de la materia o del territorio, ya que si bien alguna de ellas podría traer como consecuencia que un procedimiento o juicio se tramite no sólo por una autoridad incompetente sino con base en reglas distintas a las del fuero al que originalmente corresponde; la afectación personal y directa que representa una cuestión competencial, en los términos indicados, se produce precisamente cuando tales actos en los que se determinen declinar o inhibir la competencia o el conocimiento de un asunto, sean aquellos en los que la autoridad a favor de la cual se declina competencia la acepta (en el caso de la competencia por declinatoria), o bien, cuando el órgano requerido se inhibe en el conocimiento de un asunto (en el caso de la competencia por inhibitoria) y no antes.

En consecuencia, para que se actualice el supuesto de procedencia previsto en el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, es necesario que el acto de autoridad en el que se decline o inhiba la competencia, produzca una afectación real y actual en la esfera jurídica del interesado, lo que acontecerá cuando tal acto sea definitivo, es decir, cuando la autoridad a favor de la cual se declina competencia la acepta o bien la rechace y no antes.

SEXTO.—Criterio que debe prevalecer. En atención a los anteriores razonamientos, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia la siguiente tesis:

AMPARO INDIRECTO. PROCEDE EN CONTRA DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD QUE DETERMINEN DECLINAR O INHIBIR LA COMPETENCIA O EL CONOCIMIENTO DE UN ASUNTO, SIEMPRE QUE SEAN DEFINITIVOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). Aunque en la porción normativa indicada el legislador introdujo expresamente la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, aquélla no puede interpretarse literalmente y aseverar que, por ese solo hecho, el juicio de amparo procede indefectiblemente cuando se reclamen actos de tal naturaleza, soslayando para ello los principios constitucionales y legales que lo rigen, entre los que destacan los relativos a que el acto produzca una afectación real y actual a la esfera jurídica del interesado y a que éste cumpla con el principio de definitividad, pues bajo esa interpretación podrían desencadenarse consecuencias contrarias a la naturaleza del juicio de amparo y contravenirse la regularidad constitucional que se busca preservar con dicho medio extraordinario de defensa. En ese sentido, de la interpretación conforme del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual exige

optar por aquella de la que derive un resultado más acorde al Texto Supremo, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico, se concluye que los actos de autoridad susceptibles de impugnarse en el juicio de amparo indirecto, con fundamento en dicho precepto legal, deben entenderse referidos a aquellos en los que el órgano a favor del cual se declina la competencia la acepta (en el caso de la competencia por declinatoria), o bien, cuando acepta inhibirse en el conocimiento de un asunto (en el caso de la competencia por inhibitoria), porque es en este momento y no antes, cuando se produce la afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada en términos del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuando se han producido todas las consecuencias del acto reclamado. De esta manera, la decisión del órgano de declararse incompetente o la solicitud de una autoridad a otra para que se inhiba en el conocimiento de un asunto no pueden considerarse determinaciones que justifiquen la procedencia del juicio de amparo indirecto con fundamento en el artículo 107, fracción VIII, aludido, sino en el caso de que aquéllas se tornen definitivas.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Publíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y

cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación, a los antecedentes y a la existencia de la contradicción de tesis.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio. Los Ministros Luna Ramos y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. La Ministra Luna Ramos anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

La Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión de veintiocho de mayo de dos mil quince por desempeñar una comisión de carácter oficial.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis P/J. 17/2015, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 5.

ANTINOMIA. ES INEXISTENTE ENTRE LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 11, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA, VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2013, Y 22, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2010, Y 21, FRACCIÓN II, NUMERAL 2, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA LOS EJERCICIOS FISCALES DE 2011 Y 2012 Y, POR ENDE, CON SU CONTENIDO NO SE PROVOCA INSEGURIDAD JURÍDICA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 549/2012. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LA PRIMERA Y LA SEGUNDA SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 23 DE MARZO DE 2015. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JUSTINO BARBOSA PORTILLO.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **veintitrés de marzo de dos mil quince**, emite la siguiente:

Resolución

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis 549/2012, sobre la denuncia planteada por el subprocurador fiscal federal de Amparos de la Procuraduría Fiscal de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre el criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos en revisión 95/2011, 575/2011, 446/2011 y 284/2011, y el emitido por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión 493/2012.

La problemática jurídica a resolver por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se centra en determinar si lo dispuesto en los artículos 22 y 21, fracción II, de las Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios de dos mil diez y dos mil once, respectivamente, en los que se determina que el monto del crédito fiscal a que refiere el artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, no podrá acreditarse por el contribuyente contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio fiscal en que se generó dicho crédito, lo que provoca una antinomia jurídica y, por ende, transgreden el principio de seguridad jurídica.

I. Antecedentes

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante escrito presentado el veintinueve de noviembre de dos mil doce, el subprocurador fiscal federal de Amparos de la Procuraduría Fiscal de la Federación de la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, denunció la posible contradicción entre los criterios sustentados por la Primera Sala, al resolver los amparos en revisión 95/2011, 575/2011, 446/2011 y 284/2011, y la Segunda Sala, al resolver el amparo en revisión 493/2012.¹

II. Trámite

2. Mediante acuerdo de diez de enero de dos mil trece, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia, señalando que si bien obran los oficios girados por las Secretarías de Acuerdos de ambas Salas, en los que informan que el denunciante no actuó en representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es cierto que de las constancias que obran agregadas en el cuaderno del juicio de amparo indirecto 142/2011, del índice del Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Mazatlán, del cual derivó la revisión 2/2012, del índice del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, resolución que dio origen al amparo en revisión 493/2012, del índice de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, se advierte que la directora general de Amparos Contra Leyes, actuó en suplencia del subprocurador fiscal federal de Amparos, quien, a su vez, actuó en representación tanto del secretario de Hacienda y Crédito Público, como del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se impone concluir que el subprocurador fiscal federal de Amparos sí tiene reconocida su personalidad para denunciar la presente contradicción.²

3. Asimismo, solicitó a las secretarías de Acuerdos de ambas Salas, que informen si el criterio sustentado en los asuntos con los que se denuncia la contradicción se encuentra vigente o, en su caso, la causa para tenerlos por superado o abandonado.

4. Ordenó también integrar el expediente virtual para remitirlo para su estudio al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y dar vista por un término de treinta días a la Procuraduría General de la República para que exponga su parecer, si así lo considera necesario.

5. Mediante oficios de fechas treinta³ y veintinueve⁴ de enero de dos mil trece, los secretarios de Acuerdos de la Primera y la Segunda Salas de este Alto

¹ Cuaderno de la contradicción de tesis 549, foja 1.

² *Ibidem*, foja 50.

³ *Ibidem*, foja 73.

⁴ *Ibidem*, foja 109.

Tribunal informaron que los criterios sostenidos en las ejecutorias que intervienen en la contradicción de tesis se encuentran vigentes, por lo que no han sido abandonados y remitieron copias de las ejecutorias.

6. Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el siete de mayo de dos mil trece, el agente del Ministerio Público de la Federación formuló opinión institucional, respecto a la controversia puesta a su consideración,⁵ lo que se tuvo por hecho mediante acuerdo de trece de mayo de dos mil trece.⁶

III. Competencia

7. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción I, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dado que los criterios divergentes provienen de la Primera y de la Segunda Salas de este Alto Tribunal.

8. Es de señalarse que, conforme a lo dispuesto por el artículo 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las denuncias de contradicción de tesis entre las Salas de dicho Alto Tribunal, los cuales señalan lo siguiente:

"Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"...

"VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia, por el Tribunal Electoral en los términos de los artículos 236 y 237 de esta ley, o por los Plenos de Circuito de distintos circuitos, por los Plenos de Circuito en materia especializada de un

⁵ *Ibíd.*, foja 283.

⁶ *Ibíd.*, foja 303.

mismo circuito y por los Tribunales Colegiados de Circuito con diferente especialización, cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean de la competencia exclusiva de alguna de las Salas."

"Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito.

"...

"Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

"VII. Las contradicciones entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como las diversas que se susciten entre el Pleno o las Salas de este Alto Tribunal y alguna de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos del párrafo séptimo del artículo 99 constitucional, así como las suscitadas entre los Plenos de Circuito y/o los Tribunales Colegiados de un diverso circuito, cuando así lo acuerde la Sala en la que esté radicada y el Pleno lo estime justificado."

9. De las anteriores transcripciones se puede advertir que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver las contradicciones de criterios que existan entre las Salas que integran este Alto Tribunal, **sin establecer distinción alguna respecto del sentido del fallo correspondiente**, incluso, si la misma es declarada improcedente, inexistente o **sin materia**.

10. En este tenor, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del asunto.

IV. Legitimación

11. La denuncia de la posible contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

y 227 de la Ley de Amparo vigente, pues fue realizada por una de las partes en los asuntos que las motivaron.⁷

V. Criterios de las Salas contendientes

12. Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, poder establecer el criterio que debe predominar, se estima conveniente precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes:

I. Criterios de la Primera Sala: Amparos en revisión 95/2011, 575/2011, 446/2011 y 284/2011, de las ponencias de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Amparo en revisión 95/2011

13. La Primera Sala de esta Suprema Corte, al resolver el amparo en revisión 95/2011, en sesión de uno de junio de dos mil once, resolvió que no existe la alegada incongruencia o antinomia entre el tercer párrafo del artículo 22 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2010 y el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, que pudiera generar inseguridad jurídica, respecto al cumplimiento de la norma cuestionada, en virtud de los siguientes antecedentes:

a. Por escrito presentado el quince de febrero de dos mil diez, ***** , por conducto de su representante legal, promovió amparo en contra de la aprobación, expedición y publicación del artículo 22, párrafo tercero, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diez, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de noviembre de dos mil nueve.

b. Del amparo conoció el Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Sonora, con residencia en Ciudad Obregón y, por sentencia de veintiuno de julio de dos mil diez, sobreesayó en el juicio de amparo, en términos de la fracción VI del artículo 73 de la Ley de Amparo, al considerar que la norma impugnada tenía el carácter de heteroaplicativa, y la parte quejosa no había demostrado su aplicación.

⁷ Ibídem, foja 1.

c. Inconforme con dicha sentencia, la quejosa interpuso recurso de revisión, del que tocó conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, quien lo registró con el número 155/2010 y, por sentencia de veintisiete de enero de dos mil once, resolvió dejar intocado el sobreseimiento en el juicio de garantías decretado por la Juez de Distrito en el considerando tercero de la sentencia, modificar la sentencia recurrida y dejar a salvo la jurisdicción de esta Suprema Corte, para resolver el tema de constitucionalidad del artículo 22, tercer párrafo, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diez.

d. Mediante auto de diez de febrero del dos mil once, el presidente de este Alto Tribunal acordó asumir la competencia originaria para conocer del recurso de revisión, el cual fue registrado como amparo en revisión 95/2011 y, una vez enviado para su resolución a la Primera Sala de la Suprema Corte, en sesión de uno de junio de dos mil once, se negó el amparo a la recurrente, en virtud de considerar, medularmente, que:

"Por otra parte, no existe la alegada incongruencia o antinomia entre el precepto reclamado y el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, que pudiera generar inseguridad jurídica respecto al cumplimiento de la norma cuestionada.

" ...

"En el caso concreto, el crédito fiscal a favor de los contribuyentes del impuesto empresarial a tasa única por deducciones mayores a los ingresos gravados, se encuentra contemplado en la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, por lo que resulta claro que, en el caso, debiera encararse, en cuanto a sus soluciones, en primer término, al tenor de dicha ley.

"Empero, no es el caso de hacerlo, en la medida que no existe antinomia alguna, pues mientras que el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única establece, a futuro, que el monto del crédito fiscal causado cuando el monto de las deducciones autorizadas por la ley, sea mayor a los ingresos gravados por la misma, percibidos en el ejercicio, podrá acreditarse por el contribuyente contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en el que se generó el crédito; el párrafo tercero del artículo 22 de la Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de dos mil diez, impide que se haga tal acreditamiento contra el impuesto sobre la renta causado únicamente por lo que concierne al ejercicio fiscal de dos mil diez. Es decir, este último precepto no prohíbe lo que el otro permite: el acreditamiento, sino sólo prevé que ello ocurrirá durante el ejercicio de dos mil diez.

"Así, el problema que la quejosa destaca es sólo un aspecto de determinación de la vigencia del acreditamiento contra el impuesto sobre la renta, pues mientras una lo permite a futuro, la otra lo impide, por lo que hace al ejercicio fiscal de dos mil diez, lo que imposibilita el surgimiento de alguna antinomia, pues se advierte que el legislador sólo busca sustituir una disposición general por otra de igual supuesto y disposición diferente en cuanto a su vigencia, sin derogar la primera.

"Por tanto, no se puede hablar de que exista una contradicción que amerite acudir a las reglas para dirimir la aplicación de normas contradictorias, ya que, como se dijo, sólo se trata de un aspecto de vigencia de la norma.

"Ante tales situaciones, el concepto de violación en estudio resulta infundado."

Amparo en revisión 575/2011

14. Asimismo, la Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión 575/2011, en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil once, resolvió que no existe incongruencia o antinomia entre el tercer párrafo del artículo 22 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2010 y el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, que pudiera generar inseguridad jurídica respecto al cumplimiento de la norma cuestionada, de conformidad con los siguientes antecedentes:

a. Por escrito presentado el doce de febrero de dos mil diez, ***** , por conducto de su representante legal, promovió amparo en contra de la aprobación, expedición y publicación del artículo 22, párrafo tercero, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diez, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de noviembre de dos mil nueve.

b. Del amparo conoció el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Colima y, por sentencia de veintiuno de julio de dos mil diez, sobreescribió en el juicio de amparo, en términos de la fracción VI del artículo 73 de la Ley de Amparo, al considerar que la norma impugnada tenía el carácter de heteroaplicativa, y la parte quejosa no había demostrado su aplicación.

c. Inconforme con dicha sentencia, la quejosa interpuso recurso de revisión, del que tocó conocer al Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito, quien lo registró con el número AR. 299/2010 y, por sentencia de diecisiete de junio de dos mil once, resolvió revocar el sobreseimiento decretado, respecto

del artículo 22, párrafo tercero, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diez, y ordenó que se remitieran los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para el estudio de constitucionalidad planteado.

d. Mediante auto de primero de julio de dos mil once, el presidente de este Alto Tribunal acordó asumir la competencia originaria para conocer del recurso de revisión, el cual fue registrado como amparo en revisión 575/2011 y, una vez enviado para su resolución a la Primera Sala de la Suprema Corte, en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil once, se negó el amparo a la recurrente, en virtud de considerar, medularmente, que:

"Por otra parte, no existe la alegada incongruencia o antinomia entre el precepto reclamado y el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, que pudiera generar inseguridad jurídica, respecto al cumplimiento de la norma cuestionada.

"...

"En el caso concreto, el crédito fiscal a favor de los contribuyentes del impuesto empresarial a tasa única por deducciones mayores a los ingresos gravados, se encuentra contemplado en la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, por lo que resulta claro que, en el caso, debiera encararse, en cuanto a sus soluciones, en primer término, al tenor de dicha ley.

"Empero, no es el caso de hacerlo, en la medida que no existe antinomia alguna, pues mientras que el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única establece, a futuro, que el monto del crédito fiscal causado cuando el monto de las deducciones autorizadas por la ley, sea mayor a los ingresos gravados por la misma, percibidos en el ejercicio, podrá acreditarse por el contribuyente contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en el que se generó el crédito; el párrafo tercero del artículo 22 de la Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de dos mil diez, impide que se haga tal acreditamiento contra el impuesto sobre la renta causado únicamente por lo que concierne al ejercicio fiscal de dos mil diez. Es decir, este último precepto no prohíbe lo que el otro permite: el acreditamiento, sino sólo prevé que ello ocurrirá durante el ejercicio de dos mil diez.

"Así, el problema que la quejosa destaca es sólo un aspecto de determinación de la vigencia del acreditamiento contra el impuesto sobre la renta, pues mientras una lo permite a futuro, la otra lo impide, por lo que hace al ejercicio fiscal de dos mil diez, lo que imposibilita el surgimiento de alguna

antinomía, pues se advierte que el legislador sólo busca sustituir una disposición general por otra de igual supuesto y disposición diferente en cuanto a su vigencia, sin derogar la primera.

"Por tanto, no se puede hablar de que exista una contradicción que amerite acudir a las reglas para dirimir la aplicación de normas contradictorias, ya que, como se dijo, sólo se trata de un aspecto de vigencia de la norma.

"Ante tales situaciones, el concepto de violación en estudio resulta infundado."

Amparo en revisión 446/2011

15. Igualmente, la Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión 446/2011, en sesión de veintidós de junio de dos mil once, resolvió que no existe incongruencia o antinomia entre el tercer párrafo del artículo 22 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2010 y el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, que pudiera generar inseguridad jurídica, respecto al cumplimiento de la norma cuestionada, de conformidad con los siguientes antecedentes:

a. Por escrito presentado el ocho de julio de dos mil diez, ***** , por conducto de su representante legal, promovió amparo en contra de la aprobación, expedición y publicación del artículo 22, párrafo tercero, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diez, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de noviembre de dos mil nueve.

b. Del amparo conoció el Juez Quinto de Distrito en el Estado de Sonora y, por sentencia de nueve de diciembre de dos mil diez, sobreseyó en el juicio de amparo.

c. Inconforme con dicha sentencia, la quejosa interpuso recurso de revisión, del que tocó conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, quien lo registró con el número AR. 93/2011 y, por sentencia de seis de mayo de dos mil once, resolvió dejar intocado el sobreseimiento decretado por el Juez de amparo, modificar la resolución recurrida y dejar a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte para resolver acerca de la aprobación, expedición y publicación del artículo 22, tercer párrafo, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diez.

d. Mediante auto de veinte de mayo de dos mil once, el presidente de este Alto Tribunal acordó asumir la competencia originaria para conocer del

recurso de revisión, el cual fue registrado como amparo en revisión 446/2011 y, una vez enviado para su resolución a la Primera Sala de la Suprema Corte, en sesión de veintidós de junio de dos mil once, se negó el amparo a la recurrente, en virtud de considerar, medularmente, que:

"Por otra parte, no existe la alegada incongruencia o contradicción entre el precepto reclamado y el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, que pudiera generar inseguridad jurídica, respecto al cumplimiento de la norma cuestionada.

"...

"En el caso concreto, el crédito fiscal a favor de los contribuyentes del impuesto empresarial a tasa única por deducciones mayores a los ingresos gravados, se encuentra contemplado en la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, por lo que resulta claro que, en el caso, debiera encararse, en cuanto a sus soluciones, en primer término, al tenor de dicha ley.

"Empero, no es el caso de hacerlo, en la medida que no existe confrontación o antinomia alguna, pues mientras que el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única establece, a futuro, que el monto del crédito fiscal causado cuando el monto de las deducciones autorizadas por la ley, sea mayor a los ingresos gravados por la misma, percibidos en el ejercicio, podrá acreditarse por el contribuyente contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en el que se generó el crédito; el párrafo tercero del artículo 22 de la Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de dos mil diez, impide que se haga tal acreditamiento contra el impuesto sobre la renta causado, únicamente por lo que concierne al ejercicio fiscal de dos mil diez. Es decir, este último precepto no prohíbe lo que el otro permite: el acreditamiento, sino sólo prevé que ello ocurrirá durante el ejercicio de dos mil diez.

"Así, el problema que la quejosa destaca es sólo un aspecto de determinación de la vigencia del acreditamiento contra el impuesto sobre la renta, pues mientras una lo permite a futuro, la otra lo impide, por lo que hace al ejercicio fiscal de dos mil diez, lo que imposibilita el surgimiento de alguna confrontación o antinomia, pues se advierte que el legislador sólo busca sustituir una disposición general por otra de igual supuesto y disposición diferente en cuanto a su vigencia, sin derogar la primera.

"Consecuentemente, ante la falta de confrontación de ambas normas, según se ha explicado, resulta improcedente aplicar el principio de especiali-

dad de la ley o el diverso *in dubio pro reo*, propuestos por la quejosa, pues en lugar de confrontación de las disposiciones relativas, la ley impugnada solamente establece las circunstancias la aplicación del acreditamiento de que se habla en tiempo y forma.

"Ante tales situaciones, el concepto de violación en estudio resulta infundado, sobre todo, porque de los argumentos subsecuentes de la quejosa no se perfila la inconstitucionalidad alegada de la norma impugnada, desde la perspectiva de violentar las garantías tributarias previstas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, tal como se verá enseguida: ..."

Amparo en revisión 284/2011

16. De la misma forma, la Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión 284/2011, en sesión de cuatro de mayo de dos mil once, resolvió que no existe incongruencia o antinomia entre el tercer párrafo del artículo 22 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2010 y el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, que pudiera generar inseguridad jurídica, respecto al cumplimiento de la norma cuestionada, de conformidad con los siguientes antecedentes:

a. Por escrito presentado el quince de febrero de dos mil diez, ***** , por conducto de su representante legal, promovió amparo en contra de la aprobación, expedición y publicación del artículo 22, párrafo tercero, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diez, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de noviembre de dos mil nueve.

b. Del amparo conoció el Juez Octavo de Distrito en el Estado de Sonora, quien lo remitió para su resolución al Juzgado Tercero de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, quien por sentencia de treinta y uno de agosto de dos mil diez, sobreseyó en el juicio de amparo.

c. Inconforme con dicha sentencia, la quejosa interpuso recurso de revisión, del que tocó conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, quien lo registró con el número AR. 358/2010 y, por sentencia de diecisiete de marzo de dos mil once, resolvió dejar intocado el sobreseimiento decretado por el Juez de Amparo, modificar la resolución recurrida y dejar a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte para resolver acerca de la aprobación, expedición y publicación del artículo 22, tercer párrafo, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diez.

d. Mediante auto de treinta y uno de marzo de dos mil once, el presidente de este Alto Tribunal acordó asumir la competencia originaria para cono-

cer del recurso de revisión, el cual fue registrado como amparo en revisión 446/2011 y, una vez enviado para su resolución a la Primera Sala de la Suprema Corte, en sesión de cuatro de mayo de dos mil once, se negó el amparo a la recurrente, en virtud de considerar, medularmente, que:

"Por otra parte, no existe la alegada incongruencia o antinomia entre el precepto reclamado y el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, que pudiera generar inseguridad jurídica respecto al cumplimiento de la norma cuestionada.

"...

"En el caso concreto, el crédito fiscal a favor de los contribuyentes del impuesto empresarial a tasa única por deducciones mayores a los ingresos gravados, se encuentra contemplado en la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, por lo que resulta claro que, en el caso, debiera encararse, en cuanto a sus soluciones, en primer término, al tenor de dicha ley.

"Empero, no es el caso de hacerlo, en la medida que no existe confrontación o antinomia alguna, pues mientras que el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única establece, a futuro, que el monto del crédito fiscal causado cuando el monto de las deducciones autorizadas por la ley, sea mayor a los ingresos gravados por la misma, percibidos en el ejercicio, podrá acreditarse por el contribuyente contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en el que se generó el crédito; el párrafo tercero del artículo 22 de la Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de dos mil diez, impide que se haga tal acreditamiento contra el impuesto sobre la renta causado únicamente por lo que concierne al ejercicio fiscal de dos mil diez. Es decir, este último precepto no prohíbe lo que el otro permite: el acreditamiento, sino sólo prevé que ello ocurrirá durante el ejercicio de dos mil diez.

"Así, el problema que la quejosa destaca es sólo un aspecto de determinación de la vigencia del acreditamiento contra el impuesto sobre la renta, pues mientras una lo permite a futuro, la otra lo impide, por lo que hace al ejercicio fiscal de dos mil diez, lo que imposibilita el surgimiento de alguna confrontación o antinomia, pues se advierte que el legislador sólo busca sustituir una disposición general por otra de igual supuesto y disposición diferente en cuanto a su vigencia, sin derogar la primera.

"Ante tales situaciones, el concepto de violación en estudio resulta infundado."

17. Por otra parte, la Segunda Sala, al resolver el amparo en revisión **493/2012**, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil doce, determinó que de una nueva reflexión del tema, no puede sostenerse que no existe incongruencia entre lo establecido en las Leyes de Ingresos de la Federación de los ejercicios fiscales de 2010, 2011 y 2012 (artículos 22 y 21, fracción II, respectivamente) y lo previsto en el artículo 11, párrafo tercero, de la Ley del IETU, al considerar que este último lo permite como una regla general hacia el futuro, y las primeras lo impiden como una regla específica, por lo que concierne a los referidos ejercicios fiscales, en virtud de los siguientes antecedentes:

"Esta Segunda Sala considera que no puede seguir sosteniendo el criterio sustentado, al resolver el amparo en revisión 817/2010, por unanimidad de votos en sesión del primero de diciembre de dos mil diez, en el que se estableció, entre otras cuestiones, que no existe incongruencia o antinomia que genere inseguridad jurídica respecto del acreditamiento del crédito fiscal generado por la base negativa del impuesto empresarial a tasa única contra el impuesto sobre la renta del propio ejercicio, por estimar que el artículo 11 de la ley que regula el primer tributo lo permite como una regla general hacia el futuro, y que el artículo 22 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2010, lo impida como una regla específica, por lo que concierne al referido ejercicio fiscal, al implicar la sustitución de una disposición general por otra de igual rango con diferente sustento y vigencia, pero sin derogar la primera.

"Lo anterior es así, pues se insiste, desde la exposición de motivos de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2010, se puso de manifiesto, con meridiana claridad, la intención del legislador de 'eliminar' o derogar tácitamente el mecanismo de acreditamiento opcional previsto en el párrafo tercero del artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, pues la prohibición de acreditarlo contra el impuesto sobre la renta del propio ejercicio no la sujetó a un periodo de tiempo determinado ni estableció que fuera aplicable únicamente en ese ejercicio fiscal.

"Sobre tales premisas jurídicas y de una nueva reflexión del tema, no puede sostenerse el criterio de que no existe incongruencia entre lo establecido en las Leyes de Ingresos de la Federación de los ejercicios fiscales de 2010, 2011 y 2012 (artículos 22 y 21, fracción II, respectivamente) y lo previsto en el artículo 11, párrafo tercero, de la Ley del IETU, al considerar que este último lo permite como una regla general hacia el futuro, y las primeras lo impiden como una regla específica, por lo que concierne a los referidos ejercicios fiscales.

"Pues es clara la antinomia que se genera con la prohibición de acreditar el crédito fiscal generado por base negativa del impuesto empresarial a tasa única contra el impuesto sobre la renta, que prevén las normas citadas en primer término, pues conllevan una derogación tácita de lo establecido en el segundo numeral.

"Máxime que, se insiste, en su exposición de motivos se precisan con meridiana claridad los razonamientos en que el legislador tributario se basó para 'eliminar' ese mecanismo alternativo de acreditamiento; lo que, obviamente, genera inseguridad e incertidumbre jurídica en los contribuyentes, pues en la ley especial, que es la que regula el IETU, se mantiene la posibilidad de aplicar el crédito fiscal generado por base negativa del IETU contra el impuesto sobre la renta del propio ejercicio, pero en las aludidas Leyes de Ingresos se ha venido reiterando la prohibición de utilizar dicho mecanismo.

"Además, los argumentos con los que se han desestimado los asuntos en los que se controvierte la regularidad constitucional del precepto vigente de la Ley de Ingresos de la Federación en 2010 y 2011, que prohíbe a los contribuyentes del IETU acreditar el monto del crédito fiscal de que se trata contra el impuesto sobre la renta, ya no serían aplicables en la especie, en cuanto se afirma que la prohibición de acreditar el referido crédito sólo es aplicable en el ejercicio fiscal relativo, si se toma en cuenta que las consideraciones emitidas en dichos precedentes se sustentaron en que dicha prohibición sería sólo en el ejercicio de 2010; sin embargo, esa restricción se ha reiterado en las Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2011 y 2012.

VI. Existencia de la contradicción

18. Sentada la exposición de las ejecutorias materia de análisis, debe determinarse a continuación si existe la contradicción de tesis denunciada:

19. Para dilucidar lo anterior, debe analizarse si las Salas de este Alto Tribunal, al resolver los asuntos que son materia de la denuncia, realmente sostuvieron tesis contradictorias, entendiéndose por tesis, el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico jurídicas para justificar su decisión en una controversia, pues lo que configura la existencia de una contradicción, es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, o sobre un problema jurídico central, independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes y pueden ser sólo adyacentes.

20. Así lo determinó este Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁸

21. Lo anterior con la finalidad de proporcionar certidumbre en las deci- siones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpre- tación del orden jurídico nacional.

⁸ Tesis P./J. 72/2010, jurisprudencia, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120, cuyo texto es del tenor siguiente: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contra- dicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demues- tra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuan- do los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secun- darias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRA- DICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXIS- TENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contra- dicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la exis- tencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

22. Para determinar si existe la contradicción de tesis, conviene atender a las consideraciones contenidas en las ejecutorias de las Salas de esta Suprema Corte.

23. De la transcripción realizada en el considerando anterior, se advierte que la Primera Sala resolvió diversos amparos en revisión en los que confrontó la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio dos mil diez, con el contenido del artículo 11, párrafo tercero, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, a fin de determinar la existencia de una antinomia respecto de dichos ordenamientos legales y, a partir de ello, determinar si se transgreden los principios de legalidad y certidumbre jurídica.

24. Por su parte, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión 493/2012, analizó la posible antinomia que pudiera existir entre el contenido de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio dos mil once y el artículo 11, párrafo tercero, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única.

25. Lo anterior permite advertir que si bien ambas Salas analizaron Leyes de Ingresos de la Federación para ejercicios distintos, el contenido del artículo 22 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil diez es idéntico al contenido en el artículo 21, fracción II, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio dos mil once, además, el análisis efectuado por ambas Salas se orientó en determinar la existencia o inexistencia de una posible antinomia entre los citados ordenamientos legales.

26. A partir de ello, la Primera Sala determinó que no existe antinomia o incongruencia entre lo dispuesto por el artículo 11, párrafo tercero, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, vigente en dos mil diez, y el contenido del artículo 22 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio dos mil diez, en virtud de que mientras el primero de los numerales citados establece, a futuro, que el monto del crédito fiscal causado cuando el monto de las deducciones autorizadas por la ley sea mayor a los ingresos gravados por la misma, percibidos en el ejercicio, podrá acreditarse por el contribuyente contra el impuesto causado en el ejercicio en el que se generó el crédito, el párrafo tercero del artículo 22 de la Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de dos mil diez, impide que se haga tal acreditamiento contra el impuesto sobre la renta causado, únicamente por lo que concierne al ejercicio fiscal de dos mil diez. Es decir, este último precepto no prohíbe lo que el otro permite: el acreditamiento, sino sólo prevé que ello ocurrirá durante el ejercicio fiscal de dos mil diez.

27. Adicionalmente, refirió que la aplicación del crédito fiscal previsto en la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única representa uno más de los conceptos susceptibles de ser acreditados en materia de impuesto sobre la renta y que no tiene, en concreto, una trascendencia en el sistema de ambas contribuciones, y que si se vincula con el impuesto empresarial a tasa única, es solamente porque el crédito se determina atendiendo a la posibilidad de que se presente una base negativa de dicho tributo, y en la medida de ésta.

28. Que la finalidad de disminuir el impuesto empresarial a tasa única con el impuesto sobre la renta efectivamente pagado, pone de relieve la intención de aliviar el impacto económico que podría derivar si se toma en cuenta que el objeto del primero de ellos son los ingresos brutos obtenidos por la enajenación de bienes, prestación de servicios y otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, lo cual es un punto de contacto adicional entre los dos tributos.

29. Que el establecimiento del crédito mencionado no obedeció a razones de las llamadas estructurales –en el caso, dentro de la mecánica del impuesto sobre la renta–, sino para apoyar a determinadas industrias, sectores o contribuyentes por la realización de inversiones productivas. Conducta ésta que al legislador le pareció digna de promoción específica.

30. Por su parte, la **Segunda Sala** de este Alto Tribunal estableció que, de una nueva reflexión del tema, no puede sostenerse el criterio de que no existe incongruencia entre lo establecido en las Leyes de Ingresos de la Federación de los ejercicios fiscales de 2010, 2011 y 2012 (artículos 22 y 21, fracción II, respectivamente), y lo previsto en el artículo 11, párrafo tercero, de la Ley del IETU, al considerar que este último lo permite como una regla general hacia el futuro, y las primeras lo impiden como una regla específica, por lo que concierne a los referidos ejercicios fiscales.

31. Advierte que es clara la antinomia que se genera con la prohibición de acreditar el crédito fiscal generado por base negativa del impuesto empresarial a tasa única contra el impuesto sobre la renta que prevén las normas citadas en primer término, pues conllevan una derogación tácita de lo establecido en el segundo numeral.

32. Añadió que si bien en la exposición de motivos se precisan con meridiana claridad los razonamientos en que el legislador tributario se basó para "eliminar" ese mecanismo alternativo de acreditamiento; ello genera inseguridad e incertidumbre jurídica en los contribuyentes, pues en la ley especial, que es la que regula el IETU, se mantiene la posibilidad de aplicar el crédito

fiscal generado por base negativa del IETU contra el impuesto sobre la renta del propio ejercicio, pero en las aludidas Leyes de Ingresos se ha venido reiterando la prohibición de utilizar dicho mecanismo.

33. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que la contradicción denunciada es existente. Para sustentar la anterior consideración, en principio, es importante mencionar que este Máximo Tribunal ha desarrollado jurisprudencialmente los requisitos para la existencia de una contradicción de tesis,⁹ los cuales son:

a. Que las Salas de este Alto Tribunal hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

34. Los requisitos se cumplen. Pues como se advirtió, ambas Salas parten de una misma cuestión jurídica, a saber: determinar si la prohibición contenida en la Ley de Ingresos de la Federación (artículo 22 para el ejercicio dos mil diez y artículo 21, fracción II, de la Ley de Ingresos de la Federación para

⁹ Tiene aplicación la tesis 1a./J. 22/2010: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.". Novena Época. Registro digital: 165077. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.

el ejercicio dos mil once), de aplicar el crédito fiscal generado por el exceso de deducciones autorizadas, respecto de los ingresos acumulables del ejercicio, genera antinomia con el tercer párrafo del artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, que prevé tal acreditamiento contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en que se gestó dicho crédito.

35. De esta forma, es claro que, al resolver los amparos en revisión que les fueron presentados, ambas Salas se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

36. **Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Del estudio de las sentencias que se denunciaron como contradictorias, se advierte que cada una de las Salas llegó a una solución diferente en torno al mismo problema, consistente en si existe antinomia entre lo dispuesto por la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio dos mil diez y, en el caso de la Segunda Sala, adicionó a su análisis el examen de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio dos mil once.

37. En este caso, la solución dada por ambas Salas es contraria, pues mientras la Primera Sala analizó de manera autónoma el texto del artículo 22 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio dos mil diez, con el artículo 11, párrafo tercero, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y concluyó que no existe la antinomia alegada por los quejosos, la Segunda Sala partió de un análisis integral del contenido de las Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios dos mil diez, dos mil once y dos mil doce, y a partir de dicho ejercicio interpretativo, concluyó, en una nueva reflexión del tema, que sí existe la antinomia entre los ordenamientos analizados, lo que genera incertidumbre jurídica a los contribuyentes del impuesto.

38. Ahora bien, una vez que se advierte la existencia de un punto de choque o de contradicción entre los criterios jurídicos sustentados, es necesario que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina que, en el caso concreto, se formula de la siguiente manera: ¿Existe antinomia entre lo establecido en las Leyes de Ingresos de la Federación de los ejercicios fiscales de dos mil diez y dos mil once (artículos 22 y 21, fracción II, respectivamente), con lo previsto en el artículo 11, párrafo tercero, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, al considerar que este último lo permite como una regla general hacia el futuro, y las primeras lo impiden como una regla específica, por lo que concierne a los referidos ejercicios fiscales?

VII. Estudio de fondo

39. El impuesto empresarial a tasa única es un gravamen de cálculo y entero anual, que de conformidad con el artículo 1o., último párrafo, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única se determina aplicando la tasa del 17.5% a la cantidad que resulte de disminuir de la totalidad de los ingresos percibidos por las actividades a que se refiere el propio precepto, las deducciones autorizadas.

40. De lo anterior se advierte que, para aplicar la tasa de causación prevista en la ley de referencia, debe existir una base gravable por parte del contribuyente; circunstancia que es equivalente a tener una diferencia positiva de ingresos acumulables, cuando son confrontadas con las deducciones autorizadas previstas en el referido ordenamiento legal.

41. En oposición a lo anterior, el artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única dispone que cuando el monto de las deducciones autorizadas sea mayor a los ingresos gravados, se tendrá como resultado una diferencia negativa, cantidad que, una vez aplicada la tasa de causación prevista en el artículo 1o. de la ley, da como resultado el denominado "crédito fiscal", figura que incorpora un derecho para los contribuyentes que lo ha generado, previéndose en la legislación que lo regula los mecanismos, formalidades y condiciones para su aplicación.

42. Así, en el artículo 8 de la ley en cita se prevé que los contribuyentes podrán acreditar contra el impuesto empresarial a tasa única del ejercicio, el crédito fiscal a que se refiere el artículo 11 de la misma, hasta por el monto del impuesto empresarial a tasa única, calculado en el ejercicio de que se trate.

43. Lo anterior es consistente con lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, el cual establece que la aplicación del referido crédito fiscal se efectuaría de la siguiente manera: **i)** contra el impuesto empresarial a tasa única del ejercicio o contra los pagos provisionales del mismo correspondientes a los diez años siguientes, hasta agotarlo; y, **ii)** contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en el que se generó el crédito.

44. Tal distinción es importante, pues mientras el acreditamiento del "crédito fiscal" contra el impuesto empresarial a tasa única se puede realizar contra el impuesto determinado en los diez años siguientes, tal facultamiento en contra del impuesto sobre la renta se encuentra limitado únicamente al causado en el ejercicio en que se generó dicho crédito fiscal, sin que se previera su aplicación contra el impuesto sobre la renta causado a futuro.

45. Lo anterior se desprende así del segundo y tercer párrafos del artículo 11 de la ley de referencia, lo que hace necesaria su transcripción:

"Artículo 11.

"...

"El crédito fiscal que se determine en los términos del párrafo anterior **se podrá acreditar por el contribuyente contra el impuesto empresarial a tasa única del ejercicio en los términos del artículo 8 de esta ley, así como contra los pagos provisionales en los términos del artículo 10 de la misma, en los diez ejercicios siguientes hasta agotarlo.** Tratándose de contribuyentes que cuenten con concesión para la explotación de bienes del dominio público o la prestación de un servicio público, el plazo será igual al de la concesión otorgada.

"El monto del crédito fiscal a que se refiere este artículo **podrá acreditarse por el contribuyente contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en el que se generó el crédito.** El monto del crédito fiscal que se hubiera acreditado contra el impuesto sobre la renta en los términos de este párrafo, ya no podrá acreditarse contra el impuesto empresarial a tasa única y la aplicación del mismo no dará derecho a devolución alguna."

46. Así también se desprende del dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, relacionado con el proyecto de decreto por el que se expediría la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, de fecha once de septiembre de dos mil siete, que, en la parte relativa, se expuso lo siguiente:

"2.3. Crédito fiscal por deducciones superiores a los ingresos

"...

"Por otra parte, como se ha señalado en el presente dictamen la contribución empresarial a tasa única busca constituirse en un instrumento fiscal que permita fomentar la inversión en activos productivos de las empresas, por lo que al permitir la deducción total en el ejercicio en que se realizan las inversiones en activos, terrenos y maquinaria y equipo, se puede generar que una empresa que realiza inversiones importantes obtenga un crédito fiscal por deducciones mayores a sus ingresos que no podrá acreditar en el ejercicio fiscal en el que se generan.

"En este sentido, con el objeto de no posponer el beneficio que para una empresa genera el realizar inversiones productivas y dado que el gravamen que se propone es una contribución mínima en relación con el impuesto sobre la renta, la que dictamina considera adecuado adicionar un tercer párrafo al artículo 11 de la iniciativa, para permitir que los contribuyentes puedan aplicar el crédito fiscal que generen en un ejercicio contra el impuesto sobre la renta del mismo ejercicio en el que se generó el crédito.

"El permitir la aplicación del crédito fiscal contra el impuesto sobre la renta del mismo ejercicio en el que se generó dicho crédito, tiene por objeto que desde el primer año se refleje el esquema de fomento a la inversión que representa la deducción de inversiones en el gravamen que se dictamina, pero sin que se convierta en un instrumento para monetizar el crédito fiscal por exceso de deducciones, por lo que para evitar dicha circunstancia se aclara expresamente que la aplicación del crédito fiscal contra el impuesto sobre la renta no dará derecho a devolución alguna. ..."

47. De lo anterior se advierte que la aplicación del crédito fiscal, previsto en el artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en que se generó el referido crédito, exige que se tome en consideración el texto de las disposiciones vigentes en el ejercicio en que se generó el referido crédito, en virtud de que los elementos de tributación que deben tomarse en consideración por los sujetos del impuesto son aquellos que corresponden al ejercicio en cuestión, entre dichos elementos de tributación se encuentra –además de ingresos acumulables, deducciones autorizadas, acreditamientos, etcétera– la legislación vigente.

48. Atender a legislaciones que no constituyan derecho positivo en el ejercicio al que corresponde la autodeterminación del impuesto, impide realizar un adecuado ejercicio interpretativo, a fin de determinar la existencia de una antinomia, pues como se abordará en párrafos subsecuentes, tal incongruencia entre normas se genera a partir de la existencia en un mismo ámbito temporal de ordenamientos legales que regulen el mismo supuesto de manera contradictoria.

49. Tomando en consideración que la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única inició su vigencia a partir del primero de enero de dos mil ocho, conviene efectuar un análisis de los elementos de tributación que imperaron en cada ejercicio fiscal:

50. Ejercicio dos mil ocho

51. Los contribuyentes que en el ejercicio dos mil ocho tuvieron base negativa para efectos del impuesto empresarial a tasa única (monto de deducciones autorizadas mayor a los ingresos gravados), en términos de la normatividad que regía su acreditamiento (artículo 11), adquirieron el derecho de aplicar el crédito fiscal contra el impuesto empresarial a tasa única –ya sea anual o el determinado en pagos provisionales– de los diez ejercicios posteriores hasta agotarlo.

52. De la misma manera, dichos contribuyentes podían optar por aplicar el crédito fiscal de referencia en contra del impuesto sobre la renta causado en el mismo ejercicio –dos mil ocho–, en el entendido que, de aplicar este último supuesto, ya no se podría acreditar contra el impuesto empresarial a tasa única, y la aplicación del mismo no daría derecho a devolución alguna.

53. Cabe agregar que la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio dos mil ocho nada previó en relación con el crédito fiscal de referencia; de manera tal que los sujetos del impuesto sólo debían sujetarse a las normas que regulaban, específicamente, el tributo en mención, contenidas en la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única.

54. Ejercicio dos mil nueve

55. Los contribuyentes que en el ejercicio dos mil nueve tuvieron base negativa para efectos del impuesto empresarial a tasa única (monto de deducciones autorizadas mayor a los ingresos gravados), en términos de la normatividad que regía su acreditamiento (artículo 11), adquirieron el derecho de aplicar el crédito fiscal contra el impuesto empresarial a tasa única –ya sea anual o el determinado en pagos provisionales– de los diez ejercicios posteriores hasta agotarlo.

56. En cambio, dichos contribuyentes podían optar por aplicar el crédito fiscal de referencia únicamente en contra del impuesto sobre la renta causado en el mismo ejercicio –dos mil nueve–, en el entendido que, de aplicar este último supuesto, ya no se podría acreditar contra el impuesto empresarial a tasa única y la aplicación del mismo no dará derecho a devolución alguna.

57. Cabe agregar que la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio dos mil nueve nada previó en relación con el crédito fiscal de referencia; de manera tal que los sujetos del impuesto sólo debían sujetarse a las normas que regulaban, específicamente, el tributo en mención, contenidas en la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única.

58. Ejercicio dos mil diez

59. Los contribuyentes que en el ejercicio dos mil diez tuvieron base negativa para efectos del impuesto empresarial a tasa única (monto de deducciones autorizadas mayor a los ingresos gravados), no generaron impuesto a pagar en el referido ejercicio y, en cambio, adquirieron, en términos de lo dispuesto por la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, un crédito fiscal, mismo que podían aplicar contra el impuesto empresarial a tasa única –ya sea anual o el determinado en pagos provisionales– de los diez ejercicios posteriores hasta agotarlo.

60. Por virtud de que la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio dos mil diez previó en el artículo 22 que: *"Para los efectos del artículo 11, tercer párrafo de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, el monto del crédito fiscal a que se refiere dicho artículo no podrá acreditarse por el contribuyente contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en el que se generó el crédito."*, se advierte que –además de lo dispuesto por la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única– se incorporó un nuevo elemento al que debían sujetar su autodeterminación los sujetos del impuesto, consistente en abstenerse de aplicar el crédito fiscal generado contra el impuesto sobre la renta que hubieren causado en el propio ejercicio de dos mil diez.

61. Ejercicio dos mil once

62. Los contribuyentes que en el ejercicio dos mil once tuvieron base negativa para efectos del impuesto empresarial a tasa única (monto de deducciones autorizadas mayor a los ingresos gravados), no generaron impuesto a pagar en el referido ejercicio y, en cambio, adquirieron, en términos de lo dispuesto por la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, un crédito fiscal, mismo que podían aplicar contra el impuesto empresarial a tasa única –ya sea anual o el determinado en pagos provisionales– de los diez ejercicios posteriores hasta agotarlo.

63. Por virtud de que la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio dos mil once, previó en el artículo 21, fracción II, que: *"Para los efectos del artículo 11, tercer párrafo de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, el monto del crédito fiscal a que se refiere dicho artículo no podrá acreditarse por el contribuyente contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en el que se generó el crédito."*, se advierte que –además de lo dispuesto por la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única– se incorporó un nuevo elemento al que debían sujetar su autodeterminación los sujetos del impuesto, consistente en abstenerse de aplicar el crédito fiscal generado contra el impuesto sobre la renta que hubieren causado en el propio ejercicio de dos mil once.

64. Ejercicio dos mil doce

65. Los contribuyentes que en el ejercicio dos mil doce tuvieron base negativa para efectos del impuesto empresarial a tasa única (monto de deducciones autorizadas mayor a los ingresos gravados), no generaron impuesto a pagar en el referido ejercicio y, en cambio, adquirieron, en términos de lo dispuesto por la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, un crédito fiscal, mismo que podían aplicar contra el impuesto empresarial a tasa única –ya sea anual o el determinado en pagos provisionales– de los diez ejercicios posteriores hasta agotarlo.

66. Por virtud de que la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio dos mil doce previó en el artículo 21, fracción II, que: *"Para los efectos del artículo 11, tercer párrafo de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa única, el monto del crédito fiscal a que se refiere dicho artículo no podrá acreditarse por el contribuyente contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en el que se generó el crédito."*, se advierte que –además de lo dispuesto por la Ley del impuesto Empresarial a Tasa Única– se incorporó un nuevo elemento al que debían sujetar su autodeterminación los sujetos del impuesto, consistente en abstenerse de aplicar el crédito fiscal generado contra el impuesto sobre la renta que hubieren causado en el propio ejercicio de dos mil doce.

67. De los argumentos anteriores se advierte que en el análisis particular de cada ejercicio fiscal, se contienen los elementos con los que los sujetos afectos al gravamen deberán cumplir con la obligación de autodeterminación, ya sea en materia de impuesto empresarial a tasa única, como en materia de impuesto sobre la renta, pues respecto de este último supuesto la legislación tributaria claramente expresó que el impuesto causado en el ejercicio no podría disminuirse con el crédito fiscal generado en términos de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única.

68. En el caso que nos ocupa, la introducción del artículo 22 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio dos mil diez, y del artículo 21, fracción II, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio dos mil once y dos mil doce, respectivamente, no produjo en el sistema tributario mexicano falta de certeza en los contribuyentes del impuesto sobre la renta, en virtud de que, al inicio de cada ejercicio fiscal, conocían los elementos de tributación sobre los que se debía efectuar la determinación y entero del impuesto a su cargo.

69. En relación con lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto al contenido de la garantía de seguridad jurídica; así se advierte de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 139/2012, de la Primera Sala, cuyo rubro establece: "SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA

TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE."¹⁰ En la parte que interesa de dicho criterio jurisprudencial, se afirmó que la legislación fiscal tiene un papel destacado como instrumento garantizador de un trato objetivo de los contribuyentes y sirve tanto como vehículo generador de certeza, como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado.

70. Más aún, en el orden jurídico mexicano no existe precepto alguno, conforme al cual la regulación de una misma materia debe quedar contenida en un mismo cuerpo normativo o código. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, en el artículo 31, fracción IV, que es obligación de los mexicanos: "*Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*"

71. En tal sentido, si la legislación tributaria –entre la que se encuentra la Ley de Ingresos de la Federación– delimitó los aspectos de tributación a que deberían sujetar los contribuyentes la determinación del impuesto sobre la renta de los ejercicios dos mil diez, dos mil once y dos mil doce, precisando que el crédito IETU no podría acreditarse contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio; queda colmado el principio de seguridad jurídica, pues nada impide que en la Ley de Ingresos de la Federación se module cualquier disposición particular del ordenamiento fiscal mexicano pues, al tener

¹⁰ [J], Décima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 437. De texto: "La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en 'saber a qué atenerse' respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad. Así, en materia tributaria debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento; y, la segunda, principal, mas no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa, por lo que la existencia de un ordenamiento tributario, partícipe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario y su conversión en una realidad normada, y tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal o de 'seguridad a través del derecho'."

una naturaleza tributarista, puede regular cuestiones tributarias sustantivas. La Ley de Ingresos puede, entonces, establecer disposiciones que modulen o complementen normas contenidas en las leyes fiscales.

72. Debe además reconocerse que no está constitucionalmente vedado que, a través de una norma con carácter de ley, se modifique otra norma que posea el mismo rango. La seguridad jurídica en materia tributaria no se colma únicamente cuando todos los elementos de un tributo están contemplados en un mismo ordenamiento fiscal, toda vez que la certidumbre sobre las cargas económicas que soportarán los contribuyentes para el sostenimiento de los gastos públicos depende de la existencia de leyes en sentido formal y material, sin que exista una exigencia constitucional de agrupar una misma materia o tema jurídico en una misma y única ley.

73. La legislación opera en relación al principio de seguridad jurídica garantizando un trato igual de todos los sujetos contribuyentes ante la ley, generando certeza y sirviendo como mecanismo de defensa frente a las arbitrariedades y abusos del poder. Sin embargo, dicha seguridad no puede depender de la exigencia de contener la regulación relativa a una determinada materia en un solo ordenamiento fiscal, pues la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad se colma con la existencia de normas generales, abstractas e impersonales que se ajusten formal y materialmente al contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

74. Por ende, la prohibición de acreditar contra el impuesto sobre la renta causado en los ejercicios de dos mil diez, dos mil once o dos mil doce, el monto del crédito fiscal a que se refiere el artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, no puede considerarse violatorio de los principios de legalidad y seguridad jurídica, consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

75. A partir de las consideraciones expuestas, resulta conveniente precisar que si bien es cierto que a través de las Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios dos mil diez, dos mil once y dos mil doce se eliminó el derecho de aplicar el crédito fiscal generado por base negativa del impuesto empresarial a tasa única contra el impuesto sobre la renta causado en el propio ejercicio en que se generó, tal situación no genera antinomia ni inseguridad e incertidumbre jurídica en los contribuyentes.

76. La antinomia es la situación en que dos normas pertenecientes a un mismo sistema jurídico, que concurren en el ámbito temporal, espacial, personal y material de validez, atribuyendo consecuencias jurídicas incompatibles entre sí, a cierto supuesto fáctico que impide su aplicación simultánea.

77. El encargado de aplicar normas abstractas a situaciones particulares sólo se enfrenta a una antinomia auténtica cuando el conflicto entre la prohibición y el facultamiento condiciona la absoluta incompatibilidad de la norma que prohíbe y la que faculta, o lo que es igual, cuando, en virtud de tal incompatibilidad, la aplicación simultánea de esos preceptos resulta imposible.

78. No se crea la antinomia planteada, en virtud de que la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio dos mil diez, no se contraponen con lo previsto por el artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, ya que si bien es cierto que restringe a los sujetos del impuesto la posibilidad de aplicar el crédito IETU contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en que se determinó el crédito fiscal, tal situación únicamente comprende la prohibición de aplicar tal beneficio en el ejercicio fiscal en que se aplicó, sin que se desprenda que regule para ejercicios subsecuentes tal prohibición.

79. En el mismo supuesto se ubica la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio dos mil once, la cual, dada la naturaleza de disposición de vigencia anual que posee, regula de manera autónoma para el referido ejercicio fiscal, por el que se expide la prohibición de aplicar el crédito fiscal de referencia, en contra del impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en que éste se generó. De esta manera, atendiendo de manera particular a cada una de las Leyes de Ingresos de la Federación que han quedado citadas, se advierte que éstas no prohíben lo que el artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única permite, ya que de manera particular cada ordenamiento legal prevé que ello ocurrirá de manera exclusiva para el ejercicio en que tienen vigencia y no así para ejercicios distintos en los cuales, salvo disposición legal en contrario, se debe atender a la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única.

80. De acuerdo con lo expuesto, este Tribunal Pleno advierte que las posibles incongruencias entre los ordenamientos confrontados, partiendo de un ejercicio interpretativo autónomo del ejercicio fiscal determinado, no implica que existe contradicción o antinomia entre las Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios dos mil diez, dos mil once y dos mil doce, con lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única.

81. Tal situación se confirma cuando se advierte que la Ley de Ingresos de la Federación incorpora normas sustantivas en el engranaje tributario con el propósito de modular o complementar el contenido de las leyes fiscales, escenario en el cual, lejos de generarse una inseguridad para los contribuyentes, se garantiza un adecuado estado de certidumbre jurídica, al utilizarse por el legislador ordinario los instrumentos normativos que la propia Constitución Federal establece para dar certeza a los contribuyentes, y al efectuarse su publicación en el Diario Oficial de la Federación los particulares conocen plenamente el régimen al que se deben sujetar.

VIII. Decisión

82. De acuerdo con las consideraciones antepuestas, el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 225 de la Ley de Amparo, es el siguiente:

ANTINOMIA. ES INEXISTENTE ENTRE LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 11, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA, VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2013, Y 22, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2010, Y 21, FRACCIÓN II, NUMERAL 2, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA LOS EJERCICIOS FISCALES DE 2011 Y 2012 Y, POR ENDE, CON SU CONTENIDO NO SE PROVOCA INSEGURIDAD JURÍDICA. El artículo 11, párrafos segundo y tercero, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, vigente hasta el 31 de diciembre de 2013, establece que la acreditación del crédito fiscal determinado en los términos del artículo 8 de la propia ley, se efectuará contra: i) El impuesto empresarial a tasa única del ejercicio o contra los pagos provisionales correspondientes a los 10 años siguientes hasta agotarlo; o, ii) El impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en el que se generó el crédito. Ahora bien, el hecho de que los artículos 22, párrafo último, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010, y 21, fracción II, numeral 2, de las Leyes de Ingresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales de 2011 y 2012, eliminen la posibilidad de acreditar el crédito fiscal contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en que aquél se generó, no provoca antinomia e inseguridad jurídica a los contribuyentes, ello, partiendo de un ejercicio interpretativo en el que se comprendan de manera exclusiva los elementos de tributación previstos para cada ejercicio en particular por el legislador. Así, por ejemplo, si la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010 en el precepto indicado impide acreditar el crédito fiscal citado contra el impuesto sobre la renta causado en ese ejercicio, tal situación no transgrede el principio de seguridad jurídica, pues si bien es cierto que restringe la aplicación del crédito, también lo es que ello sólo ocurre durante su ámbito de vigencia, sin que tenga aplicación sobre otro crédito fiscal o en otro ejercicio y, desde luego, sin incidir en el derecho de acreditar el crédito fiscal contra el propio impuesto empresarial a tasa única.

Contradicción de tesis 549/2012. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 23 de marzo de 2015. Mayoría de seis votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I. y Alberto Pérez Dayán; votaron en contra Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo

Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Luis María Aguilar Morales.
Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los amparos en revisión 95/2011, 575/2011, 446/2011 y 284/2011, y el diverso sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 493/2012.

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del Acuerdo General 20/2013, se aprobó hoy, con el número 16/2015 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a siete de julio de dos mil quince.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del apartado VI de esta resolución.

SEGUNDO—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I, II, IV y V, relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite, a la legitimación y a los criterios de las Salas contendientes.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán, respecto del apartado III, relativo a la

competencia. Los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y presidente Aguilar Morales votaron en contra de fundamentarla con la Ley de Amparo vigente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales por consideraciones diversas, respecto del apartado VI, relativo a la existencia de la contradicción. Los Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro presidente Aguilar Morales anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora I. y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo. Los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo con precisiones, Sánchez Cordero de García Villegas con precisiones y presidente Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron voto de minoría.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

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

Nota: El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis P/J. 16/2015 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 6.

EMPLAZAMIENTO POR EDICTOS AL TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE AMPARO. EL PLAZO PARA QUE EL QUEJOSO ACREDITE ANTE EL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE LOS ENTREGÓ PARA SU PUBLICACIÓN, DEBE CONTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DEL ACUERDO POR EL QUE SE PONEN A SU DISPOSICIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 120/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS QUINTO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO Y TERCERO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 9 DE JULIO DE 2015. AUSENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIA: DOLORES RUEDA AGUILAR.

Sumario

En la presente contradicción de tesis, este Tribunal Pleno deberá dilucidar si de conformidad con la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, el plazo de veinte días para acreditar la entrega para publicación de los edictos para el emplazamiento del tercero interesado a que se refiere el artículo 27, fracción III, inciso b), párrafo segundo, debe transcurrir a partir de que los edictos se ponen a disposición del quejoso o a partir de la recepción de éstos por parte del quejoso. Por una parte el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito sostiene que el acto de recepción de los edictos por parte del quejoso, cuyo plazo de recepción de tres días conforme al artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, es presupuesto indispensable para que empiecen a correr los veinte días referidos. Por otro lado, el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito sostiene que el plazo de veinte días constituye un plazo general para recoger los edictos, entregarlos para su publicación y acreditar su entrega.

Cuestionario

De conformidad con la Ley de Amparo, ¿el plazo de veinte días para acreditar la entrega para publicación de los edictos para el emplazamiento del tercero interesado a que se refiere el artículo 27, fracción III, inciso b), párrafo segundo, debe transcurrir a partir de que los edictos se ponen a disposición del quejoso o a partir de la recepción de éstos por parte del quejoso?

México, Distrito Federal. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al nueve de julio de dos mil quince, emite la siguiente:

Resolución

Mediante la cual se resuelve la **contradicción de tesis 120/2015**, sobre la denuncia planteada por la Magistrada presidenta del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, entre el criterio sustentado por: **(i)** El Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito; y, **(ii)** el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, cuyo probable tema es: **si de conformidad con el artículo 27, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, el plazo de veinte días para acreditar la entrega de los edictos para el emplazamiento del tercero interesado, debe transcurrir a partir de que los edictos se ponen a disposición del quejoso o a partir de la recepción de éstos por parte del quejoso.**

I. Antecedentes

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio número 137/2015 recibido el veintiuno de abril de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Magistrada Alicia Guadalupe Cabral Parra, presidenta del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, denunció la posible contradicción de criterios entre los sustentados por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito.

La denunciante señaló que la probable contradicción de criterios se advierte de lo decidido por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el recurso de revisión principal 40/2015 relativo al juicio de amparo 735/2014 y lo decidido por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 34/2014 derivado del juicio de amparo indirecto 1395/2913, que originó la tesis XXVII.3o.33 K (10a.), de rubro: "EMPLAZAMIENTO POR EDICTOS AL TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE AMPARO. EL PLAZO PARA DILIGENCIARLOS ES DE 20 DÍAS, POR LO QUE LA DETERMINACIÓN DEL JUEZ DE DISTRITO QUE FIJA UN PERIODO INFERIOR Y PERENTORIO PARA RECOGERLOS, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN PROCESAL."¹

II. Trámite

2. Por auto de veintitrés de abril de dos mil quince, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia y ordenó

girar oficio a las presidencias de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes para que remitieran versión digitalizada de las ejecutorias que integran la presente contradicción de tesis. Ello en términos de lo dispuesto en la circular 3/2011-P del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Además, solicitó a las presidencias de los órganos jurisdiccionales contendientes informaran a este Alto Tribunal si los criterios contendientes se encuentran vigentes o, en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado. Finalmente, ordenó el turno del asunto al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

III. Competencia y legitimación

3. **Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal –aplicado en términos del criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis P. I/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."²– y 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece; 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013. Ello en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos circuitos.

4. **Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, al haber sido formulada por la Magistrada presidenta del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito. Por tanto, formalmente

¹ Tesis aislada. Décima Época. TCC, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, Tomo III, agosto de 2014, página 1740 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de agosto de 2014 a las 9:42 horas.

² P. I/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9.

se actualizó el supuesto de legitimación previsto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

IV. Existencia de la contradicción

5. Conforme a lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, la mecánica para abordar el análisis sobre la existencia de las contradicciones de tesis no necesita pasar por el cumplimiento irrestricto de los requisitos establecidos en la jurisprudencia número P./J. 26/2001 (9a.), emitida por el Tribunal Pleno, cuyo rubro dice: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA."³ puesto que dicho criterio fue ya interrumpido. Una nueva forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúnan una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados.

6. Por ello, para comprobar la existencia de una contradicción de tesis es indispensable determinar si existe una necesidad de unificación; es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto del mismo. En esa línea de pensamiento, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y si el problema radica en los procesos de interpretación –que no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar la existencia de una contradicción de tesis cuando se cumplen los siguientes requisitos:

a. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma,

³ P./J. 26/2001 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 76.

el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

c. Lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

7. El discernimiento expuesto es tomado y resulta complementario del criterio sustentado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 72/2010 (9a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁴ La jurisprudencia antes citada está encaminada a proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

8. Por otro lado, cabe señalar que, aun cuando ninguno de los criterios sustentados por los tribunales contendientes constituye jurisprudencia debidamente integrada, ello no es requisito indispensable para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer, siendo aplicable la tesis P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.", emitida por el Pleno de esta Suprema Corte.⁵

9. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. A juicio de este Tribunal Pleno, los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada. Ello se advierte en las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados que participan en esta contradicción de tesis, tal como se verá a continuación:

⁴ P./J. 72/2010 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

⁵ P. L/94, Octava Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 83, noviembre de 1994, página 35.

Criterio del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito (recurso de revisión 40/2015)

10. Por escrito presentado el dos de julio de dos mil catorce, ***** , solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de actos del Juez Primero de Jurisdicción Concurrente del Primer Distrito Judicial, con sede en Monterrey, Nuevo León, y otras autoridades, de quienes reclamó: el embargo practicado sobre un bien inmueble propiedad del quejoso, derivado de un juicio ordinario mercantil, al cual no fue llamado, y sus consecuencias legales. De dicho juicio de amparo tocó conocer al Juez Quinto de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco, quien previa aclaración, lo admitió mediante proveído de doce de agosto de dos mil catorce, registrándolo con el número ***** , y ordenó emplazar a tres empresas señaladas como terceros interesadas.

11. En acuerdo de veintidós de diciembre de dos mil catorce, el Juez de Distrito, consideró agotada la búsqueda del domicilio de una de las empresas señaladas como tercero interesadas ***** , por lo que ordenó su emplazamiento por edictos a costa del quejoso, por lo que le requirió para que compareciera a recibirlos en un plazo de tres días.

12. En proveído de treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, el Juez de Distrito sobreseyó en el juicio fuera de audiencia, dado que el quejoso no se presentó a recoger los edictos ordenados para emplazar a una de las tercero interesadas.

13. Inconforme con dicho sobreseimiento, el quejoso interpuso recurso de revisión, el cual el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito admitió en auto de veintiséis de enero de dos mil quince registrándolo con el número 40/2015. Los agravios alegados consistieron en: (i) que no se realizó la búsqueda exhaustiva del domicilio de la tercero interesada; (ii) que se omitió agotar uno de los domicilios obtenidos; (iii) que se llevó a cabo una interpretación incorrecta del artículo 27, inciso b), párrafo segundo, de la Ley de Amparo vigente; (iv) que no es obligación del quejoso pagar los edictos, máxime si proporcionó el domicilio donde podía localizarse al tercero interesado; y, (v) que era necesario que se ponderaran las particularidades del caso y se requiera al peticionario para que manifieste la posibilidad de pagar la publicación.

14. El Tribunal Colegiado que conoció del recurso de revisión dictó resolución el treinta de marzo de dos mil quince. En dicha ejecutoria, el órgano

jurisdiccional confirmó el proveído recurrido y sobreseyó en el juicio de amparo *****.

15. El órgano colegiado estimó que los agravios planteados por el inconforme en el recurso de revisión eran inoperantes, porque en lugar de controvertir el acuerdo recurrido de sobreseimiento fuera de audiencia de treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, estaban dirigidos a controvertir el auto de veintidós de ese mismo mes y año, por el que se ordenó emplazar por edictos a la tercero interesada y se requirió al quejoso para que los recogiera en un plazo de tres días, siendo que tal proveído era impugnabile a través del recurso de queja. El órgano colegiado consideró que dichos agravios debieron hacerse valer en el recurso de queja, apoyando su conclusión, por analogía, en la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "QUEJA PROCEDE CONTRA EL AUTO QUE ORDENA EL EMPLAZAMIENTO POR EDICTOS AL TERCERO PERJUDICADO."⁶

16. Lo anterior, señaló el Tribunal Colegiado, porque aun cuando la citada jurisprudencia interpretó la Ley de Amparo anterior, resulta aplicable atendiendo a que el texto del numeral 95, fracción VI, es similar al del numeral 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo vigente, el cual establece la procedencia del recurso de queja contra las resoluciones que se emitan durante el trámite de juicio que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva. Y en tanto que el artículo 83 de la Ley de Amparo anterior a la vigente, de contenido semejante al 81 de la ley vigente, no prevé expresamente el recurso de revisión contra el emplazamiento por edictos, las manifestaciones planteadas debieron de hacerse valer como agravios en el recurso de queja, y no por la vía del recurso de revisión.

17. Por otra parte, el Tribunal Colegiado señaló que apreciaba correcta la aplicación del artículo 27, fracción III, inciso b), párrafo segundo, de la Ley de Amparo vigente, en virtud de que el plazo de los veinte días al que se alude debe transcurrir con posterioridad a la fecha en que los edictos se ponen a disposición del quejoso. Sin embargo, inmediatamente después el órgano colegiado indicó que: "*no es dable establecer que dentro de ese mismo periodo de tiempo es posible recoger dichos edictos y efectuar las gestiones tendientes a su publicación porque, se reitera, es un término distinto al que atañe a la obligación de recoger los edictos, que por regla general, se fija con fundamento en*

⁶ 1a./J. 158/2005, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, enero de 2006, página 525.

el precepto 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente, ante la falta de regulación sobre el particular en la primera de las legislaciones invocadas. A lo que se añade que este último acto (recepción de los edictos) es presupuesto indispensable para que corran los veinte días referidos ..."

18. Por tales motivos –señaló el Tribunal Colegiado–, no compartir la tesis XXVII.3o.33 K (10a.) del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, de rubro: "EMPLAZAMIENTO POR EDICTOS AL TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE AMPARO. EL PLAZO PARA DILIGENCIARLOS ES DE 20 DÍAS, POR LO QUE LA DETERMINACIÓN DEL JUEZ DE DISTRITO QUE FIJA UN PERIODO INFERIOR Y PERENTORIO PARA RECOGERLOS, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN PROCESAL.";⁷ por lo que procedió a realizar la denuncia de contradicción de tesis entre la recién mencionada y el criterio sostenido por el Tribunal Colegiado.

19. Similares consideraciones sostuvo el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver los recursos de revisión principales 313/2013 y 461/2013, en sesiones de nueve de septiembre y cuatro de noviembre de dos mil trece, respectivamente.

20. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito (recurso de revisión 34/2014)

21. Por escrito presentado el catorce de octubre de dos mil trece ***** y otros, solicitaron amparo en contra del Juez Tercero de Primera Instancia en Materia Penal con residencia en Cancún, Quintana Roo y del director del Centro de Reinserción de Benito Juárez, de los que reclamaron el auto de formal prisión, de once de agosto de dos mil trece, dentro del proceso penal ***** seguido por el delito de extorsión y su ejecución.

22. El Juez Segundo de Distrito en el Estado de Quintana Roo, admitió la demanda en auto de catorce de octubre de dos mil trece y la registró bajo el expediente ***** Asimismo, tuvo como terceros interesados a ***** y al agente del Ministerio Público del Fuero Común adscrito al Juzgado Tercero Penal del Distrito Judicial de Cancún, Quintana Roo, a quienes mandó emplazar.

⁷ 2a./J. 34/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, marzo de 2013, página 1065.

23. En acuerdo de dieciséis de diciembre de dos mil trece, después de diversas actuaciones y razones actuariales por las que el actuario del Juzgado, hizo constar los motivos por los que no pudo llevar a cabo el emplazamiento a la tercero interesada *****. Se requirió a la parte quejosa para que proporcionara el domicilio correcto y al jefe regional de la Policía Federal Ministerial para la investigación del mismo, sin haber conseguido el emplazamiento a la tercero interesada. Dado lo anterior, el Juez de Distrito dio por agotada la investigación respecto del domicilio de ésta, por lo cual ordenó emplazarla por medio de edictos a costa de la parte quejosa. Para tal efecto, puso a disposición de los quejosos los edictos, les requirió para que dentro del plazo de tres días se presentaran a recogerlos para su publicación, bajo el apercibimiento de que en caso de no hacerlo se sobreseería en el juicio de amparo, conforme al artículo 61 de la Ley de Amparo.

24. En acuerdo de nueve de enero de dos mil catorce el Juez de Distrito sobreseyó en el juicio de amparo fuera de audiencia, ya que los quejosos a pesar de encontrarse debidamente notificados, omitieron recoger los edictos para su publicación dentro del plazo de tres días otorgado y omitieron manifestar y demostrar ser personas de escasos recursos, retardando con ello, la integración del juicio.

25. Inconformes con dicho sobreseimiento, los quejosos interpusieron recurso de revisión, a través de su autorizado, mediante escrito presentado el veinte de enero de dos mil catorce, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con residencia en Cancún, impugnando el acuerdo en el que se sobreseyó en el juicio de amparo fuera de la audiencia constitucional.

26. Por razón de turno, correspondió conocer del citado recurso al Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, el cual lo admitió y registró con el número 34/2014.

27. El trece de marzo de dos mil catorce, dictó sentencia ejecutoria el Tribunal Colegiado que conoció del asunto, ordenando la reposición del procedimiento de amparo. Señaló que no se analizarían los agravios, dado que se advirtió la existencia de violaciones a las normas fundamentales del procedimiento de amparo indirecto, las cuales trascendieron al resultado del auto recurrido por el que se sobreseyó en el juicio fuera de audiencia constitucional.

28. La primera violación advertida consistió en que no se efectuó una investigación exhaustiva del domicilio de la tercero interesada antes de ordenar su emplazamiento por medio de edictos. El órgano colegiado estimó que

para considerar una búsqueda exhaustiva, se tiene que requerir informes a un número razonable de instituciones o dependencias que cuenten con padrones, registros o bases de datos.

29. Por tanto, el tribunal estimó que no es legal ni razonable que la investigación realizada sobre el domicilio de la tercero interesada se limite a requerir informes a un solo organismo, que a la postre, no aporte datos útiles, tal como sucedió en el juicio recurrido, por lo que el Juez de Distrito infringió el artículo 27, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo.

30. La segunda violación advertida consistió en que el Juez de Distrito cometió un error al prevenir a los quejosos para que recogieran los edictos para emplazar a la tercero interesada en un plazo preclusivo de tres días. El órgano colegiado consideró (i) que el plazo para recoger los edictos, entregarlos para su publicación y acreditar la entrega es de veinte días; y, (ii) que la omisión de diligenciar oportunamente los edictos constituye una hipótesis autónoma de sobreseimiento, distinta a la que opera cuando se advierte o sobreviene una causa de improcedencia, contemplada en el artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo.

31. El Tribunal Colegiado estimó que fue incorrecto que se haya impuesto un plazo de tres días para recoger los edictos. Esto porque tratándose de emplazamientos a la tercero interesada por edictos, conforme al artículo 27, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, la parte quejosa cuenta con veinte días para recogerlos, entregarlos para su publicación y acreditar la entrega ante el órgano jurisdiccional, todo ello, a partir del día siguiente al en que se surta efectos la notificación personal del auto en el que se ordenen o pongan a su disposición los edictos, y que en caso de no cumplir con esa carga procesal dentro de ese término de veinte días, se sobreseerá en el juicio con fundamento en el artículo 63, fracción II, de la propia Ley de Amparo.

32. El Tribunal Colegiado concluyó que en el auto de dieciséis de diciembre de dos mil trece, el Juez de Distrito cometió los siguientes errores: (i) previno a los quejosos para que recogieran los edictos en un plazo preclusivo de tres días; y, (ii) los apercibió de que en caso de incumplir tal requerimiento se sobreseerá en el juicio con base en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con el 17 de la Constitución Federal, irregularidades que trascendieron al resultado del auto recurrido, pues en éste se sobreseyó en el juicio de amparo, precisamente con motivo de la prevención y el apercibimiento referidos.

33. Por lo anterior, el Tribunal Colegiado revocó el auto de sobreseimiento de nueve de enero de dos mil catorce recurrido por los quejosos, y

ordenó al Juez de Distrito reponer el procedimiento para el efecto de que: a) requiriera informes a las entidades que estimara necesarias a fin de investigar exhaustivamente el domicilio de la tercero interesada; b) en caso de que procediera el emplazamiento de la tercero interesada por edictos, debería considerar que el plazo para recoger los edictos, entregarlos para su publicación y acreditar esa entrega es de veinte días, computables a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del auto respectivo; y, c) considere que la omisión de diligenciar oportunamente los edictos no es una causa de improcedencia que actualice la hipótesis de sobreseimiento prevista en el artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo; sino que se trata de una hipótesis autónoma de sobreseimiento prevista en la fracción II del mismo precepto.

34. El criterio sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, dio lugar a la tesis aislada, de título, subtítulo y texto siguientes:

"EMPLAZAMIENTO POR EDICTOS AL TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE AMPARO. EL PLAZO PARA DILIGENCIARLOS ES DE 20 DÍAS, POR LO QUE LA DETERMINACIÓN DEL JUEZ DE DISTRITO QUE FIJA UN PERIODO INFERIOR Y PERENTORIO PARA RECOGERLOS, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN PROCESAL. Conforme a los artículos 27, fracción III, inciso b), segundo párrafo y 63, fracción II, de la Ley de Amparo, cuando tenga que emplazarse al tercero interesado por edictos, el quejoso deberá acreditar que los entregó para su publicación dentro del plazo de 20 días siguientes al en que se pongan a su disposición y, si no lo hace sin causa justificada, se sobreseerá en el amparo. Así pues, el legislador no pretendió imponer plazos perentorios sucesivos para recoger los edictos, entregarlos para su publicación y acreditar su entrega, sino que estableció un plazo general para ejecutar todas esas acciones. En consecuencia, la determinación del Juez de Distrito por la que previene al quejoso para que reciba los edictos dentro de un periodo inferior y perentorio constituye una violación procesal, por lo que si esa prevención conduce a sobreseer en el juicio, el órgano revisor deberá ordenar su reposición conforme al artículo 93, fracción IV, de la citada ley, a fin de que se otorgue al inconforme el plazo de 20 días para efectuar todas las acciones encaminadas a diligenciar los edictos."⁸

⁸ Tesis aislada. Décima Época. TCC. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, Tomo III, agosto de 2014, página 1740 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de agosto de 2014 a las 9:42 horas.

35. Segundo requisito: razonamiento y diferendo de criterios interpretativos.

36. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo requisito queda cumplido en el presente caso, ya que los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes giraron en torno a una misma cuestión jurídica, a saber: si el plazo de veinte días para acreditar la entrega para publicación de los edictos para el emplazamiento del tercero interesado a que se refiere el artículo 27, fracción III, inciso b), párrafo segundo, de la Ley de Amparo, debe transcurrir a partir de que los edictos se ponen a disposición del quejoso o a partir de la recepción de éstos por parte del quejoso.

37. Por una parte, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, sostiene que el acto de recepción de los edictos por parte del quejoso, cuyo plazo se rige por el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, siendo éste de tres días, es presupuesto indispensable para que corran los veinte días referidos en el artículo 27, fracción III, inciso b), párrafo segundo, de la Ley de Amparo. Por lo que el criterio que sostiene este tribunal establece que el plazo de veinte días mencionado, empieza a contar a partir de que el quejoso recoge los edictos que se han puesto a su disposición.

38. Por otro lado, el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, sostiene que el plazo de veinte días constituye un plazo general para recoger los edictos, entregarlos para su publicación y acreditar su entrega. Por lo que el plazo señalado comienza a contar al día siguiente al en que surta efectos la notificación de que los edictos se encuentran a disposición del quejoso.

39. Como ha quedado expuesto, las conclusiones a las que los tribunales contendientes arribaron resultan opuestas y, por ende, se hace necesario que este Tribunal Pleno defina la cuestión en aras de la seguridad jurídica.

40. Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción. A partir de lo anterior, es posible concluir que los puntos de vista de los tribunales contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, pueden dar lugar a la formulación de la siguiente **pregunta**:

• De conformidad con la Ley de Amparo, ¿el plazo de veinte días para acreditar la entrega para publicación de los edictos para el emplazamiento de la tercero interesada a que se refiere su artículo 27, fracción III, inciso b), párrafo segundo, debe transcurrir a partir de que

los edictos se ponen a disposición del quejoso o a partir de la recepción de éstos por parte del quejoso?

V. Criterio que debe prevalecer

41. **Consideraciones de la resolución.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, lo sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

42. Conforme al artículo 27 de la Ley de Amparo, cuando se ignore el domicilio de la tercero interesada o el señalado resulte inexacto, el órgano jurisdiccional, dictará las medidas pertinentes para su investigación. El emplazamiento a la tercero interesada debe ser personal de conformidad con las reglas establecidas en dicho numeral.

43. Así, cuando se hayan agotado las medidas ordenadas para alcanzar la notificación a la tercero interesada y ésta no se consiga de manera personal, la Ley de Amparo prevé la medida consistente en que el órgano jurisdiccional llame a la tercero interesada a través de la orden de publicación de edictos a cargo del quejoso con el fin de evitar la paralización del juicio. Esto siempre que no se trate de personas de escasos recursos a juicio del órgano jurisdiccional, de lo contrario se ordenará la publicación correspondiente en el Diario Oficial de la Federación sin costo para el quejoso.

44. El discernimiento expuesto se encuentra sustentado por el criterio emitido por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. CXXIII/2015 (10a.), de título y subtítulo: "PUBLICACIÓN DE EDICTOS SIN COSTO PARA EL QUEJOSO DE ESCASOS RECURSOS. LINEAMIENTOS PARA LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 27, FRACCIÓN III, INCISO C), DE LA LEY DE AMPARO."⁹

45. Ahora bien, el artículo 27, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, establece:

⁹ Tesis aislada. Décima Época. Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 16, Tomo II, marzo de 2015, página 1110 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de marzo de 2015 a las 9:30 horas. De texto: "De conformidad con lo previsto por el citado precepto legal, cuando no sea posible llevar a cabo una notificación personal al tercero interesado con base en las reglas previstas en dicha disposición, se efectuará la notificación por edictos a costa del quejoso, con la excepción de que, cuando se trate de personas de escasos recursos a juicio del órgano jurisdiccional, se ordenará la aludida publicación sin costo para el mismo en el Diario Oficial de la Federación. En ese sentido, en primer lugar, debe entenderse que el término 'escasos recursos' es un concepto dinámico que se interpreta ampliamente en cada caso concreto, a fin

"**Artículo 27.** Las notificaciones personales se harán de acuerdo con las siguientes reglas:

"...

"**III.** Cuando no conste en autos domicilio para oír notificaciones o el señalado resulte inexacto:

"...

"**b)** Tratándose de la primera notificación al tercero interesado y al particular señalado como autoridad responsable, el órgano jurisdiccional dictará las medidas que estime pertinentes con el propósito de que se investigue su domicilio y podrá requerir a la autoridad responsable para que proporcione el que ante ella se hubiera señalado. Siempre que el acto reclamado emane de un procedimiento judicial la notificación se hará en el último domicilio señalado para oír notificaciones en el juicio de origen.

"Si a pesar de lo anterior no pudiere efectuarse la notificación, se hará por edictos a costa del quejoso en términos del Código Federal de Procedimientos Civiles. **En caso de que el quejoso no acredite haber entregado para su publicación los edictos dentro del plazo de veinte días siguientes al en que se pongan a su disposición, se sobreseerá el amparo.**"

de no incluir en el mismo sólo a las personas que se encuentren asignadas formalmente en un ámbito de extrema pobreza, sino a todas aquellas que demuestren que el pago de los edictos afectará gravemente su economía personal o familiar ante la precariedad de medios económicos para hacer frente a su carga procesal. Dicho lo anterior, para efectos de su aplicabilidad, **se estima que una vez que el juzgador no pueda llevar a cabo la notificación personal al tercero interesado, tendrá que ordenar la notificación por edictos a cargo del quejoso o, dependiendo del asunto, si el juzgador lo considera factible, analizará desde ese momento los elementos que obren en autos y determinará, fundada y motivadamente, por qué no procede de plano la referida excepción a la erogación de los edictos por parte del quejoso**, sin que ello conlleve la obligación de recabar nuevos elementos probatorios. Con la aclaración de que en el supuesto de que no se localice el domicilio del tercero, el quejoso tendrá la posibilidad de manifestar lo que a su interés convenga y, en dado caso, acreditar su condición de escasos recursos, gozando de la potestad para presentar medios de convicción que demuestren tal condición social. Sobre esto último, el juzgador estará en aptitud de pronunciarse respecto a las pruebas ofrecidas, teniendo la facultad de admitirlas o desecharlas de acuerdo a las circunstancias del caso en concreto y al ejercicio de sus facultades en el trámite del juicio de amparo, actualizándose consecuentemente el deber de justificar las razones que lo llevaron a aceptar o no la admisión de tales elementos de convicción. Lo anterior, sin que se demeriten las facultades de ejercicio potestativo que tiene la autoridad jurisdiccional para recabar nuevos medios de prueba como medidas para mejor proveer ante la insuficiencia de elementos en el expediente para formarse un juicio sobre la condición económica del quejoso."

46. Como se advierte, el artículo recién transcrito establece en el inciso b), segundo párrafo de la fracción III, que el quejoso cuenta con veinte días, contados a partir del día siguiente al en que le surta efectos la notificación personal del acuerdo por el que se ponen a su disposición los edictos, para acreditar la entrega para la publicación de los mismos, decretados por el Juez para emplazar al tercero interesado, de lo contrario se sobreseerá en el juicio, salvo que acredite que existe causa razonable para el retraso en su diligenciación, a juicio del órgano jurisdiccional de amparo, en congruencia con el artículo 63, fracción II, de la Ley de Amparo. Dicho plazo, conforme al artículo 22 de la propia ley, es computable a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del auto por el que se pongan a disposición del quejoso tales edictos. Esta consideración se obtiene conforme a la literalidad del artículo 22, el cual establece:

"Artículo 22. Los plazos se contarán por días hábiles, **comenzarán a correr a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación y se incluirá en ellos el del vencimiento**, inclusive para las realizadas en forma electrónica a través del uso de la firma electrónica, salvo en materia penal, en donde se computarán de momento a momento. ..."

47. En efecto, el plazo de veinte días para acreditar la entrega para publicación de los edictos para el emplazamiento de la tercero interesada a que se refiere el artículo en análisis constituye un plazo dentro del cual el quejoso debe recoger, entregar para su publicación y acreditar haber efectuado la entrega ante el órgano jurisdiccional correspondiente.

48. Lo anterior se colige de la literalidad del referido artículo 27, fracción III, inciso b), párrafo segundo, de la Ley de Amparo. Así, es posible desprender que en el plazo de los veinte días posteriores, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación personal del acuerdo por el que se pongan a disposición los edictos, el quejoso debe recogerlos, entregarlos para su publicación y acreditar ante el órgano jurisdiccional su entrega (efectuar las gestiones tendientes a su publicación); sin que al caso, sea aplicable algún término diverso, aun el genérico de tres días a que se refiere el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, toda vez que el propio artículo 27 de la Ley de Amparo establece dicho plazo.

49. El artículo 27, fracción III, inciso b), párrafo segundo, de la Ley de Amparo vigente, en ningún momento establece a la recepción de los edictos como presupuesto indispensable para que pueda empezar a correr el cómputo de los veinte días mencionados. Únicamente establece que el órgano jurisdiccional debe poner a disposición del quejoso los edictos, sin contemplar un plazo distinto para que el quejoso recoja los edictos; sino que expresamente dispone que deberá acreditar haberlos entregado "*dentro del plazo de veinte días*

siguientes al en que se pongan a su disposición". Lo cual necesariamente deberá computarse a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación personal del acuerdo en el que se le comunique al quejoso que los edictos se encuentran a su disposición.

50. Es de importancia establecer que por disposición expresa de la Ley de Amparo vigente, el Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria. La supletoriedad de este último ordenamiento opera, en el caso del juicio de amparo, cuando la ley a suplir no contempla la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente, entre otros supuestos.¹⁰ En el presente caso, no es procedente aplicar de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, toda vez que la Ley de Amparo vigente establece un plazo específico para la acreditación de la entrega de los edictos para su publicación, determinando de manera expresa que debe hacerlo dentro de los veinte días siguientes al en que se pongan a su disposición, término que deberá computarse conforme al artículo 22 de la propia ley, siendo éste, a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del auto que señale que los edictos se encuentran a disposición del quejoso. Ello, pues en la ley de la materia se encuentra regulado de manera específica el plazo para acreditar dicha entrega y la forma de computar los términos (artículos 27 y 22, respectivamente). Esto es, al no contener deficiencias en cuanto a su establecimiento y regulación, no existe motivo alguno para aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

51. Por lo expuesto en el presente apartado, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia obligatoria, el criterio siguiente:

EMPLAZAMIENTO POR EDICTOS AL TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE AMPARO. EL PLAZO PARA QUE EL QUEJOSO ACREDITE ANTE EL

¹⁰ 2a./J. 34/2013 (10a.), Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1065. De rubro y texto: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES REQUISITOS PARA QUE OPERE. La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y, d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate."

ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE LOS ENTREGÓ PARA SU PUBLICACIÓN, DEBE CONTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DEL ACUERDO POR EL QUE SE PONEN A SU DISPOSICIÓN. Conforme al artículo 27, fracción III, inciso b), segundo párrafo, de la Ley de Amparo, cuando tenga que emplazarse al tercero interesado por edictos, el quejoso debe acreditar que los entregó para su publicación dentro del plazo de 20 días siguientes al en que se pongan a su disposición; ahora bien, dicho plazo, conforme al artículo 22 de la misma ley, debe computarse a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del acuerdo que señale que los edictos se ponen a disposición del quejoso; de ahí que en el plazo referido, éste debe (i) recogerlos, (ii) entregarlos para su publicación, y (iii) acreditar ante el órgano jurisdiccional su entrega (esto es, que efectuó las gestiones tendientes para publicarlos); por lo que no procede la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles para establecer distintos plazos, ya que el relativo para acreditar la entrega para la publicación de los edictos se encuentra previsto expresamente en la Ley de Amparo.

VI. Decisión

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del apartado cuarto de esta resolución.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de este fallo.

CUARTO.—Dése publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de

Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente en funciones Silva Meza, respecto de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite y a la competencia y legitimación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente en funciones Silva Meza, respecto del apartado IV, relativo a la existencia de la contradicción.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente en funciones Silva Meza, respecto del apartado V, relativo al criterio que debe prevalecer. La Ministra Luna Ramos votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente en funciones Silva Meza.

El Ministro presidente Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de nueve de julio de dos mil quince por desempeñar una comisión de carácter oficial.

Dada la ausencia del Ministro presidente Aguilar Morales, el Ministro Juan N. Silva Meza asumió la presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en los artículos 13 y décimo primero transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

El Ministro presidente en funciones Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis P/J. 27/2015 (10a.), que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 27.

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SOMETERSE A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* POR ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE MENOR JERARQUÍA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 299/2013. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA TERCERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO, Y EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO. 14 DE OCTUBRE DE 2014. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALFONSO FRANCISCO TRENADO RÍOS.

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

VISTOS para resolver los autos de la contradicción de tesis 299/2013, suscitada entre el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, en apoyo del Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, y el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, cuyo tema es determinar si la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede ser objeto de control de constitucionalidad y/o convencionalidad *ex officio*, a cargo de los Jueces nacionales, cuando se detecte que resulta violatoria de algún derecho humano contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia.** El Magistrado presidente del Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, mediante el oficio número 9672, de fecha

nueve de mayo de dos mil trece, remitió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la ejecutoria correspondiente al amparo directo número ***** , resuelto por ese tribunal el diez de junio de dos mil trece. En dicha ejecutoria, denunciaron la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado en esa resolución y el emitido por el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, al resolver el amparo directo penal ***** , relativo al amparo directo auxiliar número ***** .

SEGUNDO.—Trámite de la denuncia. El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de contradicción de tesis bajo el número 299/2013, mediante un acuerdo dictado el veintiuno de junio de dos mil trece. Asimismo, solicitó a la presidencia del Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, en apoyo del Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, copia certificada de la ejecutoria emitida en el amparo directo ***** , además del envío de la información electrónica que contenga dicha sentencia, en términos de lo establecido mediante la circular 3/2011-P del Tribunal Pleno. Finalmente, solicitó a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes que informaran si el criterio sustentado se encuentra vigente o, en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado.

TERCERO.—Integración del asunto. La Primera Sala de este Alto Tribunal, mediante un acuerdo dictado el veintiuno de junio de dos mil trece, se avocó al conocimiento del presente asunto y ordenó que, una vez integrados los autos, se turnaran a la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, a fin de que elaborara el proyecto de resolución respectivo.

En sesión de veintitrés de octubre de dos mil trece, los Ministros integrantes de la Primera Sala, por mayoría de cuatro votos, determinaron desechar el proyecto de resolución presentado a la misma; por acuerdo posterior, de veinticuatro de octubre siguiente, el Ministro presidente de la Primera Sala ordenó el retorno de los autos respectivos a su ponencia, como integrante de la mayoría, a fin de que se elabore el proyecto de resolución respectivo y con él se dé cuenta a la Sala.

Posteriormente, en sesión de quince de enero de dos mil catorce, a petición del Ministro presidente de la Primera Sala, se acordó que continuara en lista el presente asunto. Finalmente, en sesión de veintidós de enero de dos mil catorce, se acordó remitir al Tribunal Pleno el presente asunto; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denun-

cia de contradicción de tesis, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción I, de la Ley de Amparo y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de la contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción I, de la Ley de Amparo, en virtud de que fue realizada por el Magistrado presidente del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

TERCERO.—**Existencia de la contradicción.** El presente asunto **sí cumple** los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado, y que son los siguientes:¹

- a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;
- b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un

¹ Al respecto, véase la tesis: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.". Tesis número 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.

principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

Para demostrar la existencia, conviene, en primer lugar, tener presentes los criterios denunciados como contradictorios.

Criterio del Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito (amparo directo 210/2013). El asunto resuelto por este tribunal derivó de una causa penal en la que se consideró que los quejosos eran penalmente responsables de diversos delitos, entre ellos, el de contrabando presunto, previsto y sancionado en el artículo 103, fracción II, del Código Fiscal de la Federación. Los quejosos consideraron, en sus conceptos de violación, que dicha norma resultaba inconstitucional, por ser violatoria del principio de presunción de inocencia, en tanto impone al inculpado la carga de demostrar la licitud de su conducta, cuando ello corresponde al Ministerio Público. Asimismo, consideraron que la jurisprudencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la norma mencionada, resultaba violatoria de la Constitución Federal, del Pacto de San José y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Una de las tesis de jurisprudencia que los quejosos consideraron inconvencional fue la identificada con el número 1a./J. 83/2005, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo contenido es el siguiente:

"CONTRABANDO PRESUNTO DE VEHÍCULOS EXTRANJEROS. SE PRESUME QUE FUERON INTRODUCIDOS AL TERRITORIO NACIONAL POR QUIEN LOS POSEA, LOS PORTE O SE OSTENTE COMO SU PROPIETARIO FUERA DE LA ZONA DE VIGILANCIA ADUANAL, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 102 Y 103, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).—La fracción II del artículo 103 del Código Fiscal de la Federación prevé un tipo penal de los denominados complementarios, pues su actualización requiere la aplicación del tipo básico del cual depende, que en este caso lo constituye el delito de contrabando establecido en el diverso numeral 102 del referido código; de manera que para determinar los elementos típicos del delito de contrabando presunto es necesario estudiar conjuntamente ambos preceptos, de los cuales se desprende que se presume cometido el delito de contrabando cuando: a) se introduzcan al país vehícu-

los de procedencia extranjera; b) dichos vehículos se encuentren fuera de la zona de veinte kilómetros en cualquier dirección, contados en línea recta a partir de los límites extremos de la zona urbana de las poblaciones fronterizas, y c) no cuente con el permiso de la autoridad correspondiente. Ahora bien, aun cuando la aludida fracción II del artículo 103 no establece como elemento del tipo la posesión del vehículo extranjero y prevé una situación posterior a su introducción (cuando ya están dentro del territorio nacional), se entiende que si éstos se encuentran fuera de la mencionada zona de vigilancia aduanal, la sola objetividad de su hallazgo ubica como responsable del ilícito a quien los posea, se ostente como propietario o sea su portador, sin contar con la documentación que acredite su legal introducción o estancia en el país, pues se presume que fueron introducidos por quien asuma la tenencia de tales vehículos, salvo prueba en contrario. Por otra parte, si bien es cierto que el artículo 103, fracción II, del Código Fiscal de la Federación establece que la conducta descrita presume la comisión del delito de contrabando, también lo es que dicha presunción no es absoluta, ya que dentro de la dinámica del procedimiento penal el sujeto activo está en posibilidad de demostrar que la introducción del vehículo extranjero no le es imputable o, en su caso, que lo internó cumpliendo con todos los requisitos que exige la Ley Aduanera, mediante la exhibición de la documentación respectiva."²

El Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito calificó como **inoperantes** los planteamientos de inconstitucionalidad e inconvencionalidad esgrimidos por los quejosos, bajo las siguientes consideraciones (se añade énfasis):

"A fin de resolver esos conceptos de violación, es necesario precisar que por disposición del artículo 192 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia emanada del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **de observancia obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales del país**, incluidos los integrantes del Poder Judicial de la Federación.

"De tal manera, la existencia de jurisprudencia obligatoria torna inoperantes las inconformidades que abordan aspectos dilucidados en ella, por ser

² Jurisprudencia 1a./J. 83/2005, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 68. "Contradicción de tesis 158/2004-PS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 22 de junio de 2005. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz."

insoslayable y de aplicación inexcusable; dado que, al existir jurisprudencia al respecto, con su aplicación se da respuesta integral al tema de fondo.

"...

"Las anteriores jurisprudencias son de observancia obligatoria, por disposición del artículo 192 de la Ley de Amparo, al surgir de una de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en consecuencia, son inoperantes los conceptos de violación en que el quejoso sostiene que el artículo 103, fracción II, del Código Fiscal de la Federación y la jurisprudencia 85/2005 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación atentan contra el principio de presunción de inocencia, al arrojar al inculcado la carga de demostrar la licitud de su conducta, esto es, probar su inocencia, cuando corresponde al agente del Ministerio Público demostrar la culpabilidad del acusado.

"...

"Incluso, al margen de la posibilidad de que los Jueces nacionales estén facultados para ejercer el control de convencionalidad, ello no les otorga potestad para decidir si una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación transgrede o no una norma convencional.

"Esto, ya que implicaría determinar la superación, interrupción o modificación de un criterio obligatorio, en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo, cuyo único facultado para interrumpirla o modificarla es el órgano que la creó, por disposición del numeral 194 de esa codificación.

"Con ello se desatendería la disposición contenida en el artículo 94, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto determina la obligatoriedad de la jurisprudencia de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, entre ellos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la ley secundaria, en el caso, la de Amparo.

"Por tanto, a lo más que un órgano de grado inferior estaría en posibilidad es declarar inconveniente un precepto secundario del orden jurídico nacional, no una jurisprudencia para él obligatoria."

Criterio del Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región (amparo directo 122/2013). Este asunto derivó de la causa penal *****, resuelta por el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Durango y del toca de apelación *****, resuelto por el Magis-

trado del Tribunal Unitario de Vigésimo Quinto Circuito. En ambas resoluciones se determinó que el quejoso era penalmente responsable de la comisión del delito de contrabando presunto, previsto y sancionado por el artículo 103, fracción II, en relación con el 104, fracción I, del Código Fiscal de la Federación.

En la demanda de amparo, el quejoso sostuvo, esencialmente, que la norma impugnada resultaba violatoria del principio de presunción de inocencia. Tales argumentos fueron calificados como **fundados** por el Tribunal Colegiado de Circuito, bajo los siguientes razonamientos:

En primer lugar, el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región señaló que la sentencia reclamada se dictó el treinta y uno de enero de dos mil trece, es decir, con fecha posterior a la entrada en vigor de la reforma constitucional del artículo 1o., mediante la cual se incorporaron dos modelos de interpretación constitucional, la interpretación conforme y el principio pro persona, así como la obligación de todas las autoridades, dentro del ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos contenidos en tales instrumentos, entre ellos, la presunción de inocencia. Así, los Magistrados integrantes del tribunal procedieron al análisis de la presunción de inocencia en la Constitución Federal, en los siguientes términos (se añade énfasis):

"En esa medida, la figura de control difuso de la convencionalidad que subyace del artículo constitucional en atención, consiste en el deber de los Jueces nacionales, de realizar un examen de compatibilidad entre los actos, normas y **jurisprudencia** nacionales, frente a los instrumentos universales de protección de derechos universales e, incluso, en el caso del Estado Mexicano, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sus protocolos adicionales, y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que interpreta ese *corpus iuris* interamericano.

"...

"En otras palabras, conforme al citado precepto constitucional, **todos los Jueces nacionales deben examinar si el acto, norma e, incluso, la jurisprudencia, como fuente formal del derecho derivada de la confirmación, supletoriedad e interpretación de ella, sometido a su conocimiento, respeta cabalmente los derechos fundamentales reconocidos, tanto en la Constitución, como en los instrumentos internacionales universales y regionales obligatorios para el Estado Mexicano.**

"...

"En ese contexto de consideraciones, es inconcuso que, en el particular, **la jurisprudencia 83/2005, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, que aplicó el Magistrado responsable como sustento en la sentencia reclamada, que confirmó la del Juez de Distrito, analizada bajo los principios actuales y vigentes de interpretación constitucional, previstos en los artículos 1o. y 133, **resulta inconvencional**.

"Ello es de considerarse así, pues conforme a los artículos 192 y 196, fracción II, de la Ley de Amparo, este Tribunal Colegiado se encuentra obligado a verificar la aplicabilidad o inaplicabilidad al caso concreto, y precisar, conforme a los lineamientos referidos en líneas que anteceden, si el referido criterio se acoge al mismo; lo que presupone el examen de su adecuación al asunto que se resuelve; pues las tesis jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son el resultado de la interpretación de normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los tratados internacionales, leyes federales, locales y disposiciones reglamentarias y, al mismo, tiempo constituyen normas de carácter positivo obligatorias para los tribunales judiciales o jurisdiccionales.

"...

"Luego, de conformidad con el principio de supremacía constitucional y de los tratados internacionales, previsto en los numerales 1o. y 133 de la Constitución Federal, no sólo debe situarse tal presunción de inocencia por encima de la diversa presunción *iuris tantum* que prevé la jurisprudencia 83/2005 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino que, además, debe considerarse que la sola presunción *iuris tantum* de que el inculpado introdujo el vehículo, es insuficiente para desvirtuar tal principio previsto a favor del sentenciado, hoy quejoso.

"De manera que el citado criterio jurisprudencial, en el que se interpretan normas de derecho interno (numerales 102, 103, fracción II y 104 del código fiscal federal), visto a la luz de la Constitución vigente, resulta inaplicable para el quejoso, ***** y, consecuentemente, se **considera inconvencional**, por contravenir los derechos fundamentales previstos en los artículos señalados.

"Lo cual, también resulta acorde con el principio pro persona, pues sólo a través de la inaplicación al caso concreto de la jurisprudencia en mención, se logra la protección más amplia en favor del revisionista, del derecho fundamental en cuestión."

Hasta aquí la reseña de los criterios denunciados como contradictorios.

Visto lo anterior, este Tribunal Pleno determina que el primer requisito de existencia de las contradicciones de tesis –relativo al ejercicio de arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo– se cumple en este caso, ya que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llevaron a cabo sendos argumentos interpretativos, en los que ejercieron su arbitrio judicial sobre los mismos elementos normativos.

En efecto, el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, al resolver el amparo directo 210/2013, llevó a cabo una interpretación del artículo 103, fracción II, del Código Fiscal de la Federación –que prevé el delito de contrabando presunto–, bajo el principio de presunción de inocencia contenido en el artículo 20, apartado B, fracción I, constitucional, así como de la jurisprudencia 1a./J. 83/2005, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizada bajo el espectro normativo de los artículos 192 y 194 de la Ley de Amparo abrogada.

Como resultado o producto de ese esfuerzo interpretativo, el Tribunal Colegiado de Circuito determinó que los conceptos de violación del quejoso resultaban **inoperantes**, porque el tema de constitucionalidad planteado estaba ya resuelto, precisamente, en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 83/2005, de la Primera Sala, y que la misma no podía someterse a un control de inconventionalidad.

Por su parte, el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, al resolver el amparo directo 122/2013, analizó la constitucionalidad del mismo artículo (103, fracción II, del Código Fiscal de la Federación), también bajo el principio de presunción de inocencia (artículo 20, apartado B, fracción I, constitucional); asimismo, analizó la jurisprudencia 1a./J. 83/2005, junto con los artículos 192 y 194 de la Ley de Amparo abrogada.

Sin embargo, a diferencia del tribunal denunciante, el resultado de este último ejercicio interpretativo fue que los conceptos de violación resultaban **fundados**, ya que la norma impugnada resulta violatoria del principio de presunción de inocencia, y que la jurisprudencia 1a./J. 83/2005 de la Primera Sala, que reconoce la validez constitucional de la norma mencionada, podría inaplicarse por resultar inconventional, en virtud del principio pro persona y el nuevo paradigma de interpretación constitucional. Además, el tribunal sostuvo que, bajo este nuevo paradigma, los Tribunales Colegiados de Circuito podrían inaplicar cualquier otra jurisprudencia que resultase inconventional.

Por las razones anteriores, el primer requisito queda plenamente acreditado.

Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo requisito también queda cumplido en el presente caso, ya que los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes giraron en torno a una misma cuestión jurídica, pero con un diferendo en cuanto al resultado de dicho ejercicio.

Como se ha visto, las conclusiones a las que arribaron los tribunales contendientes, con relación a la posibilidad de ejercer el control *ex officio* de la jurisprudencia, resultaron contradictorias, ya que el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito determinó que no resultaba jurídicamente posible llevar a cabo dicho control, porque aun cuando los Jueces nacionales están facultados para ejercer el control de convencionalidad "... **ello no les otorga potestad para decidir si una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación transgrede o no una norma convencional**"; mientras que el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región consideró, categóricamente, que la jurisprudencia, al igual que las normas y los actos, puede ser objeto del control difuso de convencionalidad, ya que es deber de los Jueces nacionales "**realizar un examen de compatibilidad entre los actos, normas y jurisprudencia nacionales, frente a los instrumentos universales de protección de derechos universales.**"

De este modo, queda acreditado el segundo requisito, dado que el diferendo en el resultado del ejercicio interpretativo es evidente.

Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción. A partir de lo anterior, es posible concluir que los puntos de vista de los tribunales contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, pueden dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

La pregunta es la siguiente:

¿La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede ser objeto de control de constitucionalidad y/o convencionalidad *ex officio*, a cargo de los Jueces nacionales, cuando se detecte que resulta violatoria de algún derecho humano contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte?

Satisfechos los tres requisitos mencionados, este Tribunal Pleno determina que la presente contradicción de tesis existe y debe ser resuelta, a fin de unificar el criterio.

CUARTO.—**Cuestiones preliminares.** Antes de fijar el criterio que debe prevalecer, este Tribunal Pleno considera indispensable hacer las siguientes precisiones:

Por un lado, no es óbice para la existencia de la contradicción de tesis, el hecho de que los artículos 192 y 194 de la Ley de Amparo abrogada, que fueron interpretados en las dos ejecutorias analizadas, no se encuentren vigentes, debido a que es factible que puedan encontrarse pendientes algunos asuntos que requieran su aplicación y que, por lo tanto, deban resolverse con base en la tesis que se establezca en el presente asunto. Sirve de apoyo la tesis siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE RESOLVERSE AUN CUANDO LOS CRITERIOS QUE CONSTITUYEN SU MATERIA DERIVEN DE PRECEPTOS LEGALES DEROGADOS.—Es procedente resolver la denuncia de contradicción de tesis propuesta respecto de tesis en pugna referidas a preceptos legales derogados, pues aun cuando el sentido único de la resolución que se dicte sea fijar el criterio que debe prevalecer, sin afectar las situaciones jurídicas concretas derivadas de los asuntos en los que se hubieren dictado las sentencias que sustentaron las tesis opuestas, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 197-A de la Ley de Amparo, la definición del criterio jurisprudencial es indispensable, ya que es factible que aunque se trate de normas derogadas, puedan encontrarse pendientes algunos asuntos que, regulados por ellas, deban resolverse conforme a la tesis que llegue a establecerse con motivo de la contradicción."³

Además, aun cuando las normas interpretadas no están vigentes, el tema de la inaplicación o no de la jurisprudencia por medio del control *ex officio* de constitucionalidad y/o convencionalidad, es perfectamente trasladable a la nueva legislación de amparo, vigente a partir del dos de abril de dos mil trece, puesto que el contenido esencial de los artículos 192 y 194 de la ley abrogada ha quedado reflejado en los preceptos 217 y 228 de la nueva ley, como se muestra a continuación:

³ Jurisprudencia número 1a./J. 64/2003, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 23.

Ley abrogada	Ley vigente
<p>"Artículo 192. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales. ..."</p>	<p>"Artículo 217. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales ..."</p>
<p>"Artículo 194. La jurisprudencia se interrumpe dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por ocho Ministros, si se trata de la sustentada por el Pleno; por cuatro, si es de una Sala, y por unanimidad de votos tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito. ..."</p>	<p>"Artículo 228. La jurisprudencia se interrumpe y deja de tener carácter obligatorio cuando se pronuncie sentencia en contrario. En estos casos, en la ejecutoria respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las que se referirán a las consideraciones que se tuvieron para establecer la jurisprudencia relativa."</p>

Finalmente, no pasa inadvertido que ninguno de los tribunales contendientes sustentaron su criterio mediante una tesis aislada o una jurisprudencia; sin embargo, ello no es óbice para que proceda la presente contradicción, de conformidad con la siguiente tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.—Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en

la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia.⁴

QUINTO.—**Determinación del criterio que debe prevalecer.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a lo que se expone enseguida:

A fin de estructurar la presente línea de argumentación, en primer lugar, se expondrá un panorama general sobre el estado actual de lo que se ha venido llamando el nuevo paradigma de la interpretación constitucional, que tiene como eje central la protección, defensa y garantía de los derechos humanos, a la luz de la interpretación que realizó el Pleno de este Alto Tribunal en el expediente varios 912/2010, así como en la contradicción de tesis 293/2011 (apartado I). Una vez hecho lo anterior, se analizará si es factible ejercer el control *ex officio* de constitucionalidad y/o convencionalidad, respecto de la jurisprudencia nacional (apartado II).

I. El nuevo modelo de control constitucional

De acuerdo a los diversos precedentes establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el control de convencionalidad debe realizarse entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y los tratados internacionales sobre derechos humanos; en esta tarea los Jueces deben tener en cuenta no solamente los tratados internacionales, sino la interpretación que de los mismos realicen los órganos internacionales competentes.⁵

Así, el control de inconventionalidad *ex officio*, consiste en el deber de los Jueces nacionales de realizar un examen de compatibilidad entre los

⁴ Tesis número P./J. 27/2001, de la Novena Época, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 77 del Tomo XIII, correspondiente al mes de abril de 2001, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

⁵ *Cfr.* Almonacid Arellano vs. Chile, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C, No. 154, párr. 124.

actos y normas nacionales y los tratados internacionales sobre derechos humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que interpreta el *corpus iuris* interamericano, lo que implica reconocer la fuerza normativa de tipo convencional, que se extiende a los criterios jurisprudenciales emitidos por el órgano que los interpreta.⁶

De conformidad con el contenido de los artículos 1o. y 133 constitucionales, y con la interpretación que el Tribunal Pleno hizo en el expediente varios 912/2010, de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso 12.511 Rosendo Radilla Pacheco, contra los Estados Unidos Mexicanos, estamos ante un nuevo diseño de nuestro sistema de control constitucional, en el que se ha ampliado el catálogo de los derechos humanos para conformar un nuevo universo formado por los reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, más los reconocidos por los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea Parte.

Así, el Tribunal Pleno estableció que el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de junio de dos mil once– **obliga a todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano**, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, siempre que no exista restricción expresa en la Constitución, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos –dijo el Tribunal Pleno– deben interpretarse junto con lo establecido en el artículo 133 constitucional; así, se obtiene que los Jueces **están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales**, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. En estos casos –precisó– los Jueces **están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia**. Lo anterior quedó manifestado en la siguiente tesis aislada:

"CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.—De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias,

⁶ Ferrer Mac Gregor Eduardo. *Interpretación Conforme y Control Difuso de Convencionalidad*. Págs. 370-371

se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los Jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los Jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.¹⁷

Así las cosas, queda claro que los Jueces (y todas las autoridades en general, dentro del ámbito de sus competencias) tienen que cumplir con dos tipos de obligaciones concretas: 1) **Velar** por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, **adoptando la interpretación más favorable**, siempre que no exista restricción expresa en la Constitución (principio pro persona); y, 2) **Preferir** los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, **aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior**, pudiendo en estos casos dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.

¹⁷ Tesis aislada P. LXVII/2011 (9a.), emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 535. "Varios 912/2010. 14 de julio de 2011. Mayoría de siete votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Jorge Mario Pardo Rebolledo con salvedades y Luis María Aguilar Morales con salvedades. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio."

Para cumplir con la primera obligación, los Jueces deberán adoptar la interpretación más favorable de acuerdo con el principio *pro persona*, respecto del cual se determinaron las siguientes condiciones de aplicación:

"PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.— La posibilidad de inaplicación de leyes por los Jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los Jueces del país —al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano—, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los Jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los Jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte."

Como puede verse, el Pleno determinó que los Jueces, antes de aplicar una norma jurídica, deben realizar un control *ex officio* que pasa por tres momentos claramente diferenciados:

a) Una interpretación en sentido amplio, del orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia;

b) Una interpretación conforme en sentido estricto, que tendrá lugar cuando haya varias interpretaciones jurídicamente válidas; la misma deberá llevarse a cabo partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes,

y prefiriendo la interpretación que haga la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y,

c) Inaplicación de la ley, cuando las alternativas anteriores no sean posibles.

El criterio anterior fue delimitado por el Tribunal Pleno, al resolver por mayoría de votos la contradicción de tesis 293/2011, el tres de septiembre de dos mil trece, determinando que los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, de los cuales el Estado Mexicano sea Parte, constituyen el parámetro de regularidad constitucional, conforme al cual, deben analizarse la validez de las normas y actos de autoridad que forman parte del ordenamiento jurídico mexicano, **entendiendo que cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional.**

Lo anterior, al considerar que el principio de supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que, a su vez, implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano; y que esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, evidentemente, puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En ese sentido, es que se determinó que los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de regularidad constitucional, conforme al cual, debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

Además, se señaló que la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para los Jueces mexicanos, siempre que sea más favorable a las personas, determinando que, en cumplimiento del mandato consagrado en el artículo 1o. constitucional, los operadores jurídicos deben atender lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido Parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación

de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y, (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.

II. Posibilidad de control de constitucionalidad y/o convencionalidad, respecto de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Una vez determinado lo anterior, conviene advertir que, aun al margen de la posibilidad de que los Jueces nacionales estén facultados para ejercer el control de convencionalidad, ello no les otorga potestad para decidir si una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación transgrede o no una norma convencional.

De manera previa, conviene advertir que existen tres tipos de jurisprudencia o de criterios jurisprudenciales que se pueden emitir: a) El primero, que es el que simplemente se refiere a la integración o interpretación de cualquier disposición secundaria (jurisprudencia de legalidad); b) El segundo, que es el que interpreta de manera directa un artículo de la Constitución o un artículo de un tratado internacional (jurisprudencia constitucional o convencional); y, c) El tercero, que es el que interpreta la constitucionalidad o la convencionalidad de una ley de carácter general (jurisprudencia sobre constitucionalidad o convencionalidad de normas de carácter general).

Para poder explicar la obligatoriedad que cobra en nuestro sistema jurídico mexicano la jurisprudencia de legalidad, a que se hizo referencia en el inciso a) anterior, en primer lugar, conviene explicar que se debe distinguir entre la inaplicación de una disposición secundaria por determinar su inconvencionalidad o inconstitucionalidad, o el hecho de que el Tribunal Colegiado de Circuito determine que la misma no es aplicable al caso en concreto.

En efecto, de acuerdo a lo que se expondrá en párrafos posteriores, los Tribunales Colegiados de Circuito no están autorizados por ninguna disposición legal para inaplicar la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que interprete el precepto legal que se esté analizando en un caso en concreto; pero en su caso, sí podrán decidir que la jurisprudencia de este Alto Tribunal no es aplicable, si el Tribunal Colegiado de Circuito resuelve una pregunta distinta, que no tiene que ver con la interpretación legal que se brindó en esta Máxima Instancia Constitucional, sino que tiene que ver con la constitucionalidad o convencionalidad de ese precepto.

Ahora bien, por lo que hace a la jurisprudencia que interpreta un artículo constitucional o convencional, referida en el inciso b) anterior, o a la jurisprudencia sobre constitucionalidad o convencionalidad de normas de carácter general, inciso c), en primer lugar, se debe definir que hay un supuesto en el cual, los Tribunales Colegiados de Circuito pueden considerar que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es aplicable a la cuestión específica que están resolviendo, es decir, al considerar que no resuelve el problema que se sometió a su consideración.

Esto es, cuando no obstante referirse a un problema de constitucionalidad, el análisis que haga el Tribunal Colegiado de Circuito tenga que ver con un derecho humano distinto que el que está referido en la jurisprudencia propiamente dicho; en esos casos, se deberá hacer un análisis para que ese nuevo estudio del derecho humano planteado, no afecte lo ya definido por este Alto Tribunal.

Una vez enfatizado lo anterior, conviene explicar por qué los órganos jurisdiccionales obligados a cumplir con la jurisprudencia emitida por este Máximo Tribunal, carecen de atribuciones para reinterpretar su contenido.

En efecto, uno de los derechos fundamentales es precisamente la seguridad jurídica que tutelan los artículos 14 y 16 constitucionales, la cual se haría nugatoria si la obligatoriedad de la jurisprudencia dependiera de lo que en cada caso determinaran los órganos jurisdiccionales que, por disposición legal, tienen el deber de acatarla, precisamente para que prevalezca el criterio del órgano límite o del órgano terminal.

Lo anterior es así, ya que la jurisprudencia es de observancia obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales del país, incluidos los integrantes del Poder Judicial de la Federación, por disposición expresa de los artículos 192 de la abrogada Ley de Amparo y 217 de la normatividad vigente, máxime la emitida por este Alto Tribunal, que obliga a todas las autoridades jurisdiccionales del país sin distingo alguno, obligatoriedad que se extiende a la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En efecto, los artículos 192 y 217 de referencia, expresamente, consagran lo siguiente:

"Artículo 192. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales

del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

"Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustenten en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho Ministros si se tratara de jurisprudencia del Pleno, o por cuatro Ministros, en los casos de jurisprudencia de las Salas.

"También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados."

Artículo 217. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

"La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente.

"La jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás Tribunales Colegiados de Circuito.

"La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."

De la transcripción anterior se puede evidenciar que ambos preceptos son coincidentes, en cuanto disponen que la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno, es obligatoria para las Salas y, además, para los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales y federales, y que, a su vez, la jurisprudencia que emitan las Salas de este Alto Tribunal cobra obligatoriedad para el resto de las autoridades jurisdiccionales señaladas.

La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y de los Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales, que se ubiquen dentro del circuito correspondiente.⁸

En cuanto a la jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás Tribunales Colegiados de Circuito.

De lo anterior, podemos concluir que las interpretaciones y consideraciones jurídicas que hacen los órganos judiciales establecidos expresamente por la ley, genera obligatoriedad a todas las autoridades jurisdiccionales inferiores, en el sentido de que éstos tienen que acatar dichas interpretaciones y consideraciones para dilucidar un punto de derecho que se suscite en un caso concreto semejante a aquel que originó la formación de la jurisprudencia.

Es decir, la jurisprudencia obligatoria es, en relación con los órganos a los que obliga, de naturaleza similar a las normas jurídicas, es decir, de observancia general; cuando una decisión jurisdiccional es declarada formalmente obligatoria para las decisiones futuras, desempeña exactamente el mismo papel que la ley. Cabe aclarar que la obligatoriedad de la jurisprudencia no implica la derogación de una ley por Poder diverso del Legislativo.⁹

Si bien es cierto que no existe en la Constitución Federal un precepto específico que determine en forma clara la obligatoriedad que tienen las autoridades jurisdiccionales del país, incluidos los integrantes del Poder Judicial de la Federación, de acatar la jurisprudencia emitida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de una interpretación del párrafo décimo del artículo 94 de nuestra Carta Magna, podemos inferir esa obligación:

"Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

"La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán

⁸ Adicionado mediante la reforma a la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013.

⁹ Revista *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, Núm. 3, año 2010.

a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

"En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

"La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

"El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

"Asimismo, mediante acuerdos generales establecerá Plenos de Circuito, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenezcan a cada circuito. Las leyes determinarán su integración y funcionamiento.

"El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

"Los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se substanciarán y resolverán de manera prioritaria cuando alguna de las Cámaras del Congreso, a través de su presidente, o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias.

"La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.

"La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

"...

"Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino."

La esfera de la obligatoriedad de la jurisprudencia a que se refiere el artículo 94 constitucional transcrito, precisa que únicamente la podrán dictar la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Pleno y Salas), los Plenos de Circuito y los Tribunales Colegiados de Circuito, y quedan fuera del círculo el resto de las autoridades; de manera que la jurisprudencia por ellos emitida es de carácter inobjetable para todos los tribunales de la República, sujetos a su jerarquía o cuyos actos pueden ser sometidos a sus respectivas jurisdicciones.

En efecto, de la disposición reproducida se advierte la obligatoriedad de la jurisprudencia de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, entre ellos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la ley secundaria, la Ley de Amparo; por esa razón, si bien un órgano de grado inferior estaría en posibilidad de declarar inconvencional un precepto secundario del orden jurídico nacional, no es posible admitir que ello también corresponda respecto de una jurisprudencia para él obligatoria, sobre todo, porque si bien la porción normativa del numeral constitucional citado no contiene una restricción expresa al ejercicio de un derecho humano reconocido y cualquiera que sea su fuente, sí contempla una referencia expresa de que la jurisprudencia, en este caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con la Ley de Amparo señalada, es obligatoria, tal como se indica.

Dicha obligación se puede advertir también del párrafo octavo del mismo artículo 94 constitucional:

"El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos,

aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados."

En conclusión, es posible establecer que la existencia de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación torna inoperantes las inconformidades que abordan aspectos dilucidados en ella, por ser insoslayable y de aplicación inexcusable, tal como resolvió el órgano jurisdiccional denunciante de la contradicción de tesis en estudio; dado que, al existir jurisprudencia al respecto, con su aplicación se da respuesta integral al tema de fondo.

Así, la obligación plasmada en el artículo constitucional citado, concordante con la referencia expresa al actual artículo 217 de la Ley de Amparo, en atención a los derechos humanos de seguridad y certeza jurídica, y a los principios que rigen el juicio de amparo, obliga a todas las autoridades jurisdiccionales a aplicar la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno o en Salas; sin que ello pugne con las facultades de los Jueces de Distrito para declarar la inconstitucionalidad de una norma o su incompatibilidad con derechos humanos reconocidos en tratados internacionales de la materia suscritos por el Estado Mexicano en un caso en concreto.

Lo anterior, porque a través de la aplicación, en específico, del artículo 217 de la Ley de Amparo, de ninguna manera se limitan las facultades de los Jueces de Distrito, sino que se regula el medio directo de control constitucional de amparo, protegiendo de esta forma la seguridad jurídica y evitando, en la medida de lo posible, criterios contradictorios.

En esos términos, resulta clara la obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por este Alto Tribunal para las autoridades jurisdiccionales del país, incluyendo a las del Poder Judicial de la Federación, en específico, para los Tribunales Colegiados de Circuito, por lo que no existiría ninguna razón lógica, para que los mismos determinen inaplicar la misma, so pretexto de control de convencionalidad, porque si bien es cierto que están obligados a inaplicar los preceptos normativos que vulneren derechos fundamentales contemplados en la Constitución Federal o en los tratados internacionales ratificados por México, lo anterior no implica que se pueda pasar por alto la obligación constitucional y legal que tienen como autoridad de aplicar la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre todo, porque admitir que un órgano de menor jerarquía pueda revisar un criterio obligatorio que se dio como resultado de un ejercicio hermenéutico del contenido de una norma que, en el caso concreto, atendía un derecho humano previsto constitucional y convencionalmente, relacionado con la presunción de inocencia que se decía conculcada por la disposición normativa que prevé el delito

de contrabando presunto, determinando que no lo vulneraba, sería tanto como permitir distorsionar la certeza y la seguridad jurídica que genera la definición del tema vía jurisprudencia del ente dotado de facultades constitucionales para establecer la última palabra.

El criterio anterior se debe hacer extensivo a la jurisprudencia que emitan tanto los Plenos de Circuito, como los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que, en términos del párrafo décimo del artículo 94 constitucional y el artículo 217 de la Ley de Amparo, transcrito con anterioridad, la misma también es obligatoria en el primero de los casos para los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente; y en el segundo de los casos para los mismos órganos, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás Tribunales Colegiados de Circuito.

Conforme a lo anterior, es claro que resultaría inaceptable que uno de esos órganos jurisdiccionales, en lugar de preservar la unidad de interpretación de las normas que conforman el orden jurídico nacional, mediante la observancia de la jurisprudencia, desconozcan su contenido, mediante su inaplicación.

Lo anterior no implicaría que se desatienda el compromiso adquirido por nuestro país de ejercer un control de convencionalidad, bajo el principio *pro homine*, porque en el caso de que los Tribunales Colegiados de Circuito, adviertan que una jurisprudencia de este Supremo Tribunal pudiera resultar inconvencional, existen medios y procedimientos contemplados en la propia legislación, para expresar sus cuestionamientos al respecto, como son el procedimiento de sustitución de jurisprudencia, contemplado en el propio párrafo décimo del artículo 94 constitucional, o las solicitudes de ejercicio de la facultad de atracción –contenidas en el artículo 107, fracciones V, último párrafo, y VIII, inciso b), segundo párrafo, de la Constitución Federal–, que permitirían que sea este mismo tribunal el que determine si la jurisprudencia por él emitida no resulta apegada al marco de derechos fundamentales surgido a partir de la reforma de dos mil once al artículo 1o. constitucional.

En ese sentido, si se determinara en forma contraria a la tesis propuesta, se desconocería y quedaría, por tanto, anulada la figura de la delegación de asuntos de competencia originaria del Pleno de la Suprema Corte a las Sala y a los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando sobre tales asuntos exista jurisprudencia al respecto, de acuerdo con la fracción III del punto segundo del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el trece de mayo de dos mil trece, pues la razón de esa figura está fundada en la certeza que da el sistema de obligatoriedad de la jurisprudencia, en el sentido de que los Tribunales Colegiados

de Circuito resolverán los casos concretos observando irrestrictamente la jurisprudencia.

Aunado a lo anterior, conviene resaltar que si se permitiera hacer un control de convencionalidad sobre una jurisprudencia, en el ejercicio correspondiente, subyace la inobservancia del artículo 217 de la actual Ley de Amparo y que, desde luego, no ha sido analizado ni declarado inconstitucional o inconveniente en los criterios contendientes y, por tanto, una interpretación de esa naturaleza no puede realizarse sino es desvirtuado prácticamente, anulando así el sistema de creación jurisprudencial establecido en dicho ordenamiento legal; de tal manera que se incurriría en una contradicción normativa que no se actualiza con el control de convencionalidad, que se hace sobre preceptos legales reglamentarios, pero no sobre la interpretación de la norma, sin que se toque la obligatoriedad legal que está en la norma de la propia Ley de Amparo.

Además, se reitera que mediante la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción, sería posible que la Suprema Corte conociera de la posible inconstitucionalidad o inconveniente de su jurisprudencia, por lo cual, en dicho sentido, también resultaría inconducente e innecesaria su inaplicación por órganos de menor grado.

En resumen, el análisis efectuado no implica que puedan existir criterios que, atendiendo al nuevo orden constitucional en materia de derechos humanos, sean contrarios al amplio catálogo de derechos reconocidos e integrados al marco de regulación constitucional a partir de la reforma constitucional a que se ha hecho referencia; sin embargo, si la autoridad jurisdiccional no logra salvar la convencionalidad de la jurisprudencia, ésta debe plantear su duda de inconveniente ante los órganos jurisdiccionales competentes, en este caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los medios legales previstos en la propia ley, así, este Máximo Tribunal, en plenitud de jurisdicción, podrá, en su caso, apartarse de los criterios jurisprudenciales emitidos por ella misma.¹⁰

¹⁰ Así se reconoce por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al señalar en el voto razonado de Eduardo Ferrer Mac-Gregor, dentro del caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, en donde se estableció que: "*en el caso de incompatibilidad absoluta, donde no exista interpretación convencional posible, si el Juez carece de facultades para desaplicar la norma, se limitará a señalar la inconveniente de la misma o, en su caso, plantear la duda de inconveniente ante otros órganos jurisdiccionales competentes dentro del mismo sistema jurídico nacional que puedan ejercer el control de convencionalidad con mayor intensidad. Así, los órganos jurisdiccionales revisores tendrán que ejercer dicho control y desaplicar la norma o bien declarar la invalidez de la misma por resultar inconveniente.*"

Conforme a todo lo anterior, se concluye que la jurisprudencia emitida por este Máximo Tribunal, no puede ser sometida a un control de convencionalidad por cualquier órgano jurisdiccional de menor jerarquía, porque la propia ley prevé mecanismos cuando se estime que la misma no resulta acorde al nuevo modelo de control de regularidad constitucional de derechos humanos, surgido a partir de la reforma de diez de junio de dos mil once, para sustituirla, además de enfatizarse que la misma es obligatoria, en términos de lo dispuesto en la Constitución Federal, así como en la propia normatividad en cita. Además, porque el admitir que un órgano de menor jerarquía pueda revisar un criterio obligatorio que se dio como resultado de un ejercicio hermenéutico del contenido de una norma que, en el caso concreto, atendía a un derecho humano previsto constitucional y convencionalmente, sería tanto como permitir, se reitera, distorsionar la certeza y la seguridad jurídica que genera la definición del tema, vía jurisprudencia, del ente dotado de facultades constitucionales para establecer la última palabra.

En las relatadas condiciones, este Tribunal Pleno determina que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que se sustenta a continuación:

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SOMETERSE A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* POR ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE MENOR JERARQUÍA. La obligación de las autoridades jurisdiccionales contenida en los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de realizar un control de constitucionalidad *y/o* convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos y dar preferencia a los contenidos en la propia Ley Suprema y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario contenidas en cualquier norma inferior, no contempla a la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque el artículo 94 constitucional establece que será obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales de conformidad con lo que disponga la ley y, en este caso, la Ley de Amparo así lo indica tanto en la abrogada como en el artículo 217 de la vigente; de ahí que no privan las mismas razones que se toman en cuenta para inaplicar una disposición emitida por el legislador cuando viola derechos humanos de fuente constitucional o convencional. Cabe precisar que en los casos en los que se pudiera advertir que una jurisprudencia del Alto Tribunal desatiende o contradice un derecho humano, cualquiera que sea su origen, existen los medios legales para que se subsane ese aspecto. En conclusión, aun partiendo del nuevo modelo de interpretación constitucional, no es posible determinar que la jurisprudencia del Máximo Tribunal del país pueda ser objeto de la decisión de un órgano de menor grado que tienda a inaplicarla, como resultado del ejercicio de con-

trol de convencionalidad *ex officio*, porque permitirlo daría como resultado que perdiera su carácter de obligatoria, ocasionando falta de certeza y seguridad jurídica.

Por lo antes expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del considerando tercero de esta resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto, relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación, a la existencia de la contradicción y a las cuestiones preliminares.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo a la determinación del criterio que debe prevalecer. Los Ministros Cossío Díaz (con precisiones) y presidente Silva Meza votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

Los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Sergio A. Valls Hernández no asistieron a las sesiones de trece y catorce de octubre de dos mil catorce, el primero, previo aviso a la presidencia y, el segundo, por licencia concedida.

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

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II y 18, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis P/J. 64/2014 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de diciembre de 2014 a las 9:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, Tomo I, diciembre de 2014, página 8.

La tesis aislada de rubro: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS," citada en esta ejecutoria, aparece publicada con la clave P. LXIX/2011 (9a.), en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 552.

Voto particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz, en relación con la contradicción de tesis 299/2013.

1. En la sesión celebrada el catorce de octubre de dos mil catorce, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por mayoría de nueve votos, con relación al punto resolutivo primero y, por mayoría de siete votos, con relación al punto resolutivo segundo. La contradicción de tesis fue denunciada por el Magistrado presidente del Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito.
2. En una primera discusión, la Primera Sala desechó por mayoría de 4 votos un primer proyecto que proponía que la jurisprudencia de la Suprema Corte sí podía ser objeto de control *ex officio*. Prácticamente un año después, el Tribunal Pleno resolvió el expediente mediante una determinación en sentido contrario: la jurisprudencia no puede ser objeto de control de constitucionalidad y/o convencionalidad *ex officio*, a cargo de los Tribunales Colegiados de Circuito, aun cuando se detecte que resulta violatoria

de algún derecho humano contenido en la Constitución o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

3. A mi juicio, la decisión de la mayoría fue equivocada, porque desconoce o desprecia claramente tres valores fundamentales: un mandato constitucional expreso, la concepción constitucional de los derechos humanos y la jerarquía y funciones del orden internacional.
4. A fin de presentar mis argumentos a favor de la inaplicación de la jurisprudencia, mencionaré, en primer lugar, algunos argumentos en contra, que he recogido de la opinión de algunos de los Ministros que integraron la mayoría del Tribunal Pleno, en las sesiones celebradas los días lunes 13 y martes 14 de octubre de 2014. A ese apartado le llamaré "tesis negativa". Posteriormente, expondré mis argumentos en varios subapartados que conformarán la "tesis positiva".

La tesis negativa

5. Los siguientes son algunos de los argumentos que apoyan la tesis negativa, y que pude identificar y aislar en la discusión del asunto los días 13 y 14 de octubre de 2014, en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
 - A. La jurisprudencia no puede equipararse con una norma
6. De conformidad con este argumento, la jurisprudencia no puede ser identificada como una norma jurídica, porque ésta es un enunciado normativo legislado, y la jurisprudencia, en cambio, supone un criterio interpretativo de algún enunciado normativo legislado. Así, dado que la ley y la jurisprudencia tienen medios distintos de creación y modificación, no pueden ser consideradas como semejantes o análogas. Por otra parte, las cualidades de la jurisprudencia no coinciden exactamente con las de la ley, porque la primera resulta de una sentencia en la que se establece un criterio de interpretación, y el tribunal que la emite no goza de la libertad de configuración que tiene el legislador para emitir la ley. La jurisprudencia, por otro lado, no es aplicable a todas las personas, porque solamente está dirigida a aquellos tribunales que están obligados a acatarla.
 - B. La jurisprudencia puede asimilarse a una norma, pero el medio para controlarla no puede ser el control difuso, sino la sustitución.
 7. La jurisprudencia puede ser considerada como una norma en todos los sentidos, empezando por su fuerza obligatoria; sin embargo, para controlar la regularidad de constitucionalidad o convencionalidad de la jurisprudencia existen medios previstos en el sistema, tales como la sustitución en la Ley de Amparo. De acuerdo con esta tesis, se acepta la inaplicación pero se niega que se pueda hacer mediante el control difuso o cualquier otro medio que no sea el procedimiento específico que para ello dispuso el legislador. De este modo, son los Ministros de la Suprema Corte –y sólo ellos– los que pueden llegar a controlar la regularidad de la jurisprudencia y expulsar, mediante la sustitución, aquella que pudiera resultar violatoria de los derechos humanos de fuente constitucional o convencional.
 - C. La obligatoriedad de la jurisprudencia es irrestricta

Una tesis más es aquella mediante la cual se sostiene que los ejercicios de interpretación judicial han de estar gobernados por competencias que darán orden y coherencia

a las interpretaciones que se realicen sobre los derechos humanos, es decir, que por razones de autoridad no es posible inaplicar los criterios jurisprudenciales, porque éstos implican un criterio de autoridad que ha de imponerse a cualquier otra interpretación, hasta en tanto no se invalide tal criterio por un determinado órgano con suficiente jerarquía en la estructura competencial del Poder Judicial. Este argumento es parecido al anterior, pero el énfasis se coloca en la idea de autoridad: dado que la jurisprudencia es un criterio jerárquicamente superior a cualquier otro, entonces, sólo podría ser cuestionado por un ente que tuviera la competencia para revisarlo; como no existe tal ente, entonces la cabeza de órgano es la única facultada para cuestionar la obra jurisprudencial, mediante los medios que el propio sistema dispone para ello.

D. La posibilidad de transgredir el sistema de jurisprudencia

8. No es posible inaplicar la jurisprudencia, porque con ello se podría transgredir el sistema relativo a su obligatoriedad, dispuesto en los artículos 94, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 217 de la Ley de Amparo vigente. Para quienes sostienen este argumento, si se admitiera la posibilidad de hacer un control de convencionalidad sobre una jurisprudencia, ello implicaría la inobservancia de las normas anteriormente señaladas, las cuales no habrían sido previamente analizadas ni declaradas inconstitucionales, ni inconventionales y, por tanto, una interpretación de esa naturaleza no podría realizarse si no es desvirtuado, o prácticamente anulando, todo el sistema de creación jurisprudencial. Así, se podría incurrir en una contradicción normativa que no se actualiza cuando el control de convencionalidad se hace exclusivamente sobre preceptos legales o reglamentarios.

E. La confianza garantizada (infalibilidad)

9. El último argumento detectado consiste en admitir que la imposibilidad de inaplicación de la jurisprudencia por los Tribunales Colegiados de Circuito no debe generar ningún tipo de preocupación, porque la jurisprudencia constituye un criterio revisado por la más alta esfera competencial y jerárquica, que blinda al criterio de cualquier posible error. La jurisprudencia –sostienen los defensores de esta tesis– ya supone que un órgano terminal, superior al órgano que pretende inaplicarla, reflexionó el tema y lo definió en todos sus alcances, lo cual, incluso, lleva implícito el que ese tribunal reflexionó sobre la conformidad convencional de esa norma, y en esa medida es que adoptó una decisión que le parece unificadora y, por ende, obligatoria. La jurisprudencia –dicen los defensores de esta tesis– es una reflexión interpretativa que ya pasó por un proceso intelectual en el que se comparó una norma con el orden jurídico y que llevó al intérprete a decidir el significado del enunciado, buscando con ello orientar a los Jueces inferiores para que, sobre esa base, resuelvan las controversias que se les presenten. Por ello, no pueden –ni deben– juzgar la interpretación y mucho menos inaplicarla.

La tesis positiva

10. La tesis positiva, que busca justificar la facultad de inaplicar la jurisprudencia, supone la negación de los argumentos en que se basa la tesis negativa, los cuales descansan en dos pilares esenciales: negar que la jurisprudencia sea una norma y el énfasis en el concepto de autoridad.
11. Esta tesis positiva pretende mostrar, por un lado, que los criterios jurisprudenciales, si bien es cierto, tienen una fuente distinta a la de las normas (pues son creadas a

partir de un procedimiento judicial y no legislativo), en realidad, son normas (tal como lo son normas también aquellas interpretaciones, hechas por cualquier persona, que asignan correctamente un significado a un enunciado normativo). Y, por otro lado, la tesis positiva niega que sea relevante la razón de autoridad que supone la existencia de un modo rígido de competencias para derrotar o inaplicar cierto tipo de criterios jurisprudenciales. Por el contrario, la tesis positiva parte de las mismas razones por las cuales se acepta como justificada la inaplicación de normas internas por inconventionalidad o inconstitucionalidad, las cuales tienen que ver con un entendimiento de los derechos humanos como razón pública universal que se resiste a una acotación competencial, basada en una idea de autoridad, que impida, en principio, la argumentación de todo aquel –autoridad o persona– que, al tomar sus decisiones, quiera razonarlas y justificarlas con base en los derechos humanos.

A. Distinguir entre enunciado o disposición y norma

12. El primer argumento de la tesis positiva parte de la distinción entre enunciados o disposiciones normativas y normas. Los enunciados normativos son los que acuerda el legislador y expresa en un texto legal. Las normas, por otro lado, son el significado que está justificado atribuir a tales enunciados normativos –a veces, el significado de un enunciado normativo no supone problema alguno, pero en otros casos es necesario realizar ejercicios elaborados de interpretación para determinar el significado normativo de un enunciado normativo–. Es el significado de tales enunciados lo que tiene un carácter esencialmente normativo, es decir, como razón para actuar conforme a lo prescrito en un enunciado normativo.
13. Si se tiene en cuenta esta distinción, entonces, en realidad los criterios jurisprudenciales no son otra cosa que normas, porque es precisamente a través de esos criterios jurisprudenciales que se le atribuye un significado a algún enunciado normativo. A través del proceso judicial de creación de jurisprudencia se determinan las normas del sistema jurídico en aquellos casos en que haya dudas sobre el significado de algún enunciado normativo. No debe llegarse al extremo de entender, a partir de lo anterior, que sólo hay normas si hay jurisprudencia. Lo que sucede en el sistema jurídico es que hay ejercicios constantes de asignación de significado a ciertos enunciados normativos, los cuales son realizados por los operadores jurídicos, cualquiera de ellos: autoridades, litigantes y personas. Estos ejercicios de asignación de significado a los enunciados normativos –que pueden denominarse: ejercicios de interpretación– la mayoría de las veces tienen el objetivo de asignar el significado que ante un caso concreto tiene cierto enunciado normativo, pero también, en otros casos, tales ejercicios de asignación de significado se plantean en abstracto, es decir, se busca determinar cuál es el significado normativo de un enunciado normativo con independencia de cualquier caso concreto.
14. Es importante no perder de vista que para atribuir un significado a un enunciado normativo X, es preciso realizar una interpretación que tome en cuenta un enunciado normativo Y, como parámetro para atribuir el significado al enunciado X. Así, cuando se utiliza como parámetro para la interpretación, por ejemplo, el enunciado normativo de derecho humano Y, convencional o constitucional, entonces, este enunciado es el marco de referencia para interpretar el enunciado normativo X. Lo importante es advertir que el enunciado de derecho humano Y requiere también una asignación de significado a través de un ejercicio de interpretación para que funcione genuinamente como parámetro.

15. A partir de lo anterior, es posible concluir que en cualquier ejercicio de interpretación se distinguen dos etapas: 1) la asignación de significado a la norma que funcionará como parámetro; y, 2) la asignación de significado al enunciado a interpretar. Es importante tener presente que cuando un criterio jurisprudencial se vale de un enunciado de derecho humano como parámetro o marco de referencia para interpretar otro enunciado –por ejemplo, uno dispuesto en alguna ley–, entonces, es obvio que la interpretación del enunciado de derecho humano no implica otro enunciado como marco de referencia, pues es un enunciado que conforma el techo o bóveda del sistema jurídico, sino que, ante ello, el operador jurídico ha de reflexionar con la finalidad de atribuirle a tal enunciado de derecho humano el mejor significado posible. Y es este significado atribuido al enunciado del derecho humano en cuestión lo que constituye propiamente la norma de derecho humano.
16. Tener en cuenta la fenomenología de la interpretación que se ha apuntado, ayuda a reforzar la tesis de que los Jueces tienen permitido inaplicar los criterios jurisprudenciales. Esto es así, porque tales criterios constituyen la explicitación de normas, no sólo de normas legales (producto de la asignación de significado a un enunciado base), sino también de normas propiamente constitucionales (producto de la asignación de significado a un enunciado marco, como lo puede ser una disposición constitucional o convencional de derecho humano). De este modo, es posible afirmar que la apertura en el acceso a la interpretación de los derechos humanos constitucionales y convencionales está justificada a partir de tener en cuenta esta fenomenología de la interpretación; pues así es posible reconocer que no puede haber interpretaciones de los enunciados del sistema jurídico que sean coherentes con los principios del sistema –con los derechos humanos–, si no se admite que para tener decisiones coherentes, es indispensable, e inevitable, que se interpreten también los enunciados techo o bóveda del sistema, como son los derechos humanos.

B. La superioridad epistémica

17. El segundo argumento de la tesis positiva, por un lado, parte del argumento anterior y, por otro, se relaciona esencialmente con el argumento que justifica la facultad de inaplicar normas internas. Si los criterios jurisprudenciales son normas, porque importan precisamente la asignación de significado a cierto enunciado jurídico, entonces, tales normas jurisprudenciales (si se permite la expresión) pueden inaplicarse como cualquier otra norma de fuente estrictamente legislativa.
18. Para negar lo anterior es indispensable que se restrinja la facultad de inaplicación a ciertos órganos, y eso importaría establecer una barrera competencial. Y si tal barrera competencial se impone para impedir que ciertos órganos puedan fundamentar sus decisiones en consideraciones que tomen en cuenta los derechos, entonces, tal barrera competencial no puede justificarse a la luz de los derechos, pues con ello se negaría que éstos pueden ser comprendidos y accesibles a toda persona que esté dispuesta a ofrecer argumentos razonables al respecto y, además, se estaría asumiendo que sólo ciertos órganos cuentan con la capacidad suficiente para argumentar sobre lo que exigen los derechos, y ello, francamente, no es otra cosa que asumir una superioridad epistémica omnicompreensiva y excluyente que contradice la idea misma de los derechos humanos.
19. Si a un órgano no le está permitido justificar su decisión a la luz de algún derecho y, en consecuencia, no le está permitido decidir inaplicar cualquier norma (de fuente

legislativa o jurisprudencial), por considerarla inconstitucional o inconvencional, entonces, a falta de una buena razón que justifique tal restricción, se estaría asumiendo, de antemano, la incapacidad de tal órgano para argumentar correctamente sobre lo que exigen los derechos. Y una presuposición como la anterior negaría que tal persona—la persona o personas que integran algún órgano—es lo suficientemente capaz como para razonar con los derechos; y esta presuposición, a su vez, negaría el origen mismo de los derechos en el derecho, que no están ahí porque un grupo de superdotados intelectualmente así lo han querido, sino porque cualquier persona puede ver en ellos, en los derechos, una exigencia de moralidad pública para tenerlos; esta idea de poder ver en los derechos exigencias de moralidad pública constituye la idea básica de los derechos entendidos como entidades de razón pública sobre los que cualquiera puede opinar y orientar su decisión de acuerdo a lo que ellos, los derechos, exigen a partir de su mejor entendimiento.

20. Por lo demás, no puedo admitir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea impermeable al principio pro persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho principio está dirigido, sin excepción, a todas las autoridades (especialmente las judiciales) del país, y les habilita o faculta a llevar a cabo el consabido control difuso de la regularidad constitucional. ¿Por qué la Suprema Corte podría escapar de ese control? Insisto: salvo que se la crea epistémicamente superior o que se admita que su jurisprudencia es infalible, no veo ninguna razón válida que permita pensar en que la Corte está exenta del principio pro persona. Si se admite esa exención, entonces, se estaría aceptando implícitamente que la Corte, sencillamente, no puede violar derechos humanos mediante sus criterios (es, pues, infalible en ese aspecto), o bien, que aunque se admitiese que pudiera violarlos, no son los Jueces ordinarios quienes puedan advertirlo y resolverlo, sino ella misma, a través de los medios previstos en el sistema, como el de la sustitución de la jurisprudencia, según se pregona en la tesis negativa.
21. Ninguno de estos dos escenarios es constitucionalmente admisible, pues ni los Ministros son infalibles—y nada extraordinario hay en ello—, ni puedo consentir una actitud de soberbia institucional, al considerar que la Corte sólo se corrige a sí misma, ya que ello implicaría desconocer el alcance del principio pro persona.

C. El sistema de revisión es compatible con la inaplicación

22. Amén de los argumentos dados para justificar la facultad de inaplicar la jurisprudencia inconvencional o inconstitucional, queda por dilucidar un punto incómodo: el que se refiere al diseño institucional de la revisión del ejercicio de la facultad de inaplicar la jurisprudencia. Como he dicho, de acuerdo con la tesis positiva, no es posible limitar de antemano el pronunciamiento de una decisión con base en derechos, a menos que se niegue el carácter accesible de los derechos por constituir entidades de razón pública universal; sin embargo, las decisiones al respecto pueden ser sometidas a revisión por algún órgano y, necesariamente, en algún momento debe haber una decisión final al respecto. Al igual que sucede con las normas legislativas, la revisión de las inaplicaciones de la jurisprudencia obedecerían a la lógica de los propios medios de impugnación del sistema, tanto ordinarios como de control constitucional. Esto quiere decir que eventualmente los propios órganos emisores de la jurisprudencia inaplicada podrían revisar ese ejercicio de inaplicación. Consecuentemente, a fin de que no se incurriese en un mero juego circular, tendría que diseñarse un sistema escalonado de revisión en el que el revisor de la inaplicación fuese siempre un

órgano jerárquicamente superior, con lo cual se reduciría considerablemente esa circularidad. El único órgano que no podría, lógicamente, estar sujeto a revisión sería el Tribunal Pleno, por lo que podría revisar la inaplicación de sus tesis de jurisprudencia. Sin embargo, aun en este caso, la revisión tendría algún sentido, puesto que la conformación del Tribunal Pleno está en constante transformación, por lo que cabría la posibilidad de que una nueva conformación analizara la impugnación de la eventual inaplicación de la jurisprudencia.

23. Existe otra razón para justificar la existencia de la analogía entre una norma legislativa y una jurisprudencia, relacionada también con la posibilidad de revisión de la inaplicación. Un juzgador que inaplicase la jurisprudencia por considerarla inconstitucional o inconveniente, estaría haciendo un juicio a un criterio interpretativo que no es otra cosa que el contenido (ya extraído, ya explicitado) de una disposición jurídica o enunciado normativo. Naturalmente, para llegar a esa conclusión, ese Juez debió haber realizado, a su vez, un esfuerzo interpretativo. Así las cosas, tiene sentido preguntarnos: ¿puede interpretarse una interpretación? La respuesta es afirmativa, ya que en el nuevo paradigma cobra sentido una concepción de la interpretación no formalista, en la que más que "descubrir" un significado oculto en la disposición que se interpreta (que puede ser calificado de falso o verdadero, como sucede en la vocación formalista) se admite la posibilidad de "atribución", "creación" o "asignación" del significado mismo, siempre que exista una adecuada motivación. De este modo, todas las interpretaciones son cuestionables, precisamente, porque no se consideran falsas o verdaderas, sino razonables, justas o más acordes con el principio pro persona. Así, no parecería insensato que un Juez o Tribunal Colegiado de Circuito apreciara que una determinada jurisprudencia estuviera adoptando una interpretación restrictiva o, incluso, lesiva de derechos humanos digna de ser inaplicada.
24. No pasa inadvertido que para que sea posible la revisión de la inaplicación de la jurisprudencia es indispensable que existan normas de competencia que habiliten a determinados órganos a llevar a cabo esa revisión, con lo que podría argumentarse que la tesis positiva se contradice, al afirmar que en la argumentación de los derechos humanos no deberían admitirse restricciones competenciales. Para diluir la contradicción es importante tener en cuenta que no es que los derechos humanos se resistan a que la argumentación sobre ellos se encuentre acotada por reglas competenciales; más bien se resisten a que esté restringida, de antemano, la posibilidad de que los Jueces tomen y argumenten sus decisiones con base en tales derechos, sin ofrecer alguna razón adicional.
25. Los derechos humanos, como razón pública universal, no se oponen a que las decisiones que los involucran –por ejemplo, la decisión de inaplicar una norma jurisprudencial, por ser contraria a ellos– estén sujetas a revisión, de acuerdo a un sistema que prevea, como no podría ser de otro modo, las competencias que tendrán ciertos órganos, y sólo ellos, para revisar las eventuales inaplicaciones. Lo que estaría injustificado, se insiste, es que el sistema de competencias partiese de un elitismo intelectual atribuido a los órganos encargados de realizar la revisión. Dicho de otro modo, los derechos humanos encuentran armonía con un sistema de revisión basado en competencias si este sistema está justificado. Esa justificación depende de que tal sistema de revisión suponga la maximización de las decisiones correctas sobre algún área del derecho, es decir, el sistema de revisión está justificado sólo si a través de él es probable que el número de decisiones correctas que se tomen –el número de inaplicaciones jurisprudenciales– sea mayor que el número de decisiones correctas

que habría en la hipótesis de que no existiese tal sistema de revisión. La maximización de las decisiones correctas dependerá de un escenario institucional apropiado para la toma de decisiones que propicien el diálogo, la pluralidad de puntos de vista y, en general, la deliberación razonable de cara a construir el consenso necesario para tomar decisiones correctas. El sistema escalonado de revisión con el que cuenta nuestro sistema jurídico, concretamente, el sistema de control concentrado, parece cumplir con estas exigencias.

- D. El respeto a los principios de consistencia y coherencia en relación con el derecho internacional de los derechos humanos.
26. No haré aquí un repaso de los más recientes avances legislativos y jurisprudenciales del Estado Mexicano en materia de derechos humanos, pero sí vale la pena mencionar que la Suprema Corte no ha sabido reaccionar adecuadamente ante el nuevo paradigma.
27. Sin duda, uno de los precedentes más importantes que representan esta realidad es la contradicción de tesis 293/2011, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte el 3 de septiembre de 2013. En ella, se reconoce que la interpretación de las normas del sistema jurídico, tanto de las normas ordinarias, como constitucionales y convencionales, y la facultad de inaplicarlas cuando éstas sean contrarias a los derechos humanos de fuente constitucional o convencional, encuentran un límite en las restricciones a los derechos humanos constitucionalmente expresas. De este modo, cuando un operador jurídico esté frente a una restricción constitucional a un derecho humano, ha de entender que tal disposición es de observancia estricta y, por tanto, no podrán dejar de aplicarla por más que considere que es contraria a los derechos humanos.
28. El anterior argumento constituye, desde nuestro punto de vista, un auténtico disparate jurídico, porque implica desconocer el mandato constitucional expreso en el artículo 1o. constitucional, mediante una estratagema en la que se sobredimensionó la expresión "cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece". En efecto, la mayoría no consideró que esa frase también debe entenderse bajo la clave interpretativa del principio pro persona, por lo que debe ser entendida única y exclusivamente con respecto a las condiciones establecidas en varios párrafos del artículo 29 de la propia Constitución.
29. En esta línea de pensamiento, no podré entender de dónde se extrae el criterio de intangibilidad de una norma, cuya jerarquía formal es inferior, aun con respecto a las normas emitidas por el legislador. De este modo, la resolución de la contradicción de tesis 299/2013 –de la que surge este análisis– incurre en una insalvable contradicción entre la tesis de la imposibilidad de inaplicación de la jurisprudencia y lo afirmado en el segundo párrafo de la página 59 de la referida CT 293/2011, que dice lo siguiente:
- "... no debe entenderse el carácter vinculante de los criterios interamericanos en un sentido fuerte, es decir, como un lineamiento que constriña a los Jueces internos a resolver aplicando indefectiblemente el estándar sentado por la Corte Interamericana, pasando por alto, incluso, los precedentes del Poder Judicial de la Federación. Por el contrario, esta obligatoriedad debe entenderse como una vinculación a los

operadores jurídicos internos a observar en sus resoluciones un estándar mínimo, que bien podría ser el interamericano o el nacional, dependiendo cuál sea el más favorable a las personas. En todo caso, lo importante será que la inaplicación de un criterio jurisprudencial, nacional o interamericano, se justifique atendiendo a la aplicación de otro que resulte más favorecedor a la persona."

30. Vale la pena recordar que, con relación al control de convencionalidad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expuesto en su jurisprudencia reiterada que cuando un Estado es Parte de un tratado internacional, como la Convención Americana, todos sus órganos –incluidos sus Jueces– están sometidos a aquél. Ello les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la convención no se vean mermaidadas por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, por lo que los Jueces y órganos vinculados a la administración de justicia –como el Ministerio Público–, en todos los niveles, tiene la obligación de ejercer *ex officio* un control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, deben tener en cuenta no sólo el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última del Pacto de San José de Costa Rica.
31. Debo subrayar que con la posibilidad de inaplicación de la jurisprudencia, no se pretende en ningún momento que los tribunales no tengan la carga argumentativa de justificación previa a la inaplicación, así como seguir los pasos establecidos en el expediente varios 912/2010, para respetar la presunción de constitucionalidad de la misma jurisprudencia.

E. La salvaguarda del sistema de la jurisprudencia

32. Es importante no dejar de referirse a uno de los argumentos de la tesis negativa: que la inaplicación de la jurisprudencia tendría como efecto la transgresión del sistema relativo a su obligatoriedad, dispuesto en los artículos 94, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 217 de la Ley de Amparo vigente.
33. Sólo puede aceptarse este argumento si, a su vez, se incurre en una confusión, al equiparar los efectos de una inaplicación con los efectos de una interrupción general de la obligatoriedad de la jurisprudencia, lo cual no debe ocurrir. Para no incurrir en esta confusión, es indispensable realizar algunas precisiones. El efecto que aquí se propone que tenga la inaplicación de la jurisprudencia es únicamente el de no aplicarla en un caso concreto, no el de interrumpir su obligatoriedad de manera general. Ambos mecanismos son perfectamente compatibles, ya que una jurisprudencia puede ser obligatoria a pesar de que en ciertos casos, por resultar inconvencional o inconstitucional, pueda no aplicarse, si así lo considera un órgano judicial competente para ello, y esta inaplicación puede, al final, considerarse correcta o incorrecta por el órgano de revisión competente. Pero una jurisprudencia obligatoria puede dejar de serlo de manera general si se sigue para ello el procedimiento de sustitución, establecido en el artículo 230 de la Ley de Amparo vigente.
34. Esto mismo sucede con cualquier norma, la cual puede resultar que no se aplique ante un caso concreto por razones relacionadas con la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de la solución jurídica que ofrecen a un caso concreto, sin que con ello se afecte su validez, u obligatoriedad, pues para declararla inválida, para expulsarla del ordenamiento jurídico, ha de utilizarse el procedimiento establecido en el

artículo 105 constitucional (concretamente, la acción de inconstitucionalidad), o bien, el establecido en el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, relativo a la declaratoria general de inconstitucionalidad. De modo que no hay razón para suponer que sobre la jurisprudencia, en tanto norma por las razones que se han expuesto, quepa asumir que no es posible distinguir entre decisiones que afectan la aplicación ante un caso concreto y entre decisiones que afectan la validez u obligatoriedad general.

35. Ahora bien, ¿podría considerarse la inaplicación como una conducta irregular del juzgador? ¿cuáles serían las consecuencias jurídicas para el órgano que inaplicase una jurisprudencia obligatoria? Al respecto, conviene tomar en cuenta que el artículo 217 de la Ley de Amparo vigente no establece ninguna sanción para quien incumpla la obligación ahí contenida. Tampoco se advierte ningún tipo de consecuencia en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a este problema concreto. Incluso, si se revisa el artículo 131 de esa ley, relativo a las causas de responsabilidad de los servidores públicos, no se advierte ningún supuesto jurídico relacionado con la inobservancia de la obligación referida en el artículo antes citado.
36. Así, dado que no se advierte ninguna norma que establezca alguna sanción para quienes no apliquen la jurisprudencia obligatoria, entonces, podría decirse que, en principio, una eventual inaplicación no podría considerarse como ilícita. Sin embargo, en caso de que el Consejo de la Judicatura Federal llegara a determinar lo contrario, sería pertinente tomar en cuenta lo siguiente:
37. La tesis positiva que se ha venido desarrollando en este análisis supone un cambio en el entendimiento que hasta ahora se ha tenido con respecto a la obligatoriedad de la jurisprudencia. De acuerdo con este cambio, tendría que considerarse que la inaplicación de la jurisprudencia podría haberse llevado a cabo a partir de una correcta observancia de la facultad de inaplicación, o bien, de manera incorrecta. La corrección o incorrección podría ser determinada por el órgano revisor. De este modo, por ejemplo, podría considerarse que la inaplicación es incorrecta cuando el operador no ofrece razones para justificar su decisión, o si se advierte que las razones que aduce son claramente inaceptables o irrazonables.
38. Por otro lado, no se desconoce la figura de la delegación de asuntos de competencia originaria del Pleno de la Corte a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando sobre tales asuntos exista jurisprudencia al respecto, de acuerdo con la fracción III del punto segundo del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 13 de mayo de 2013. Podría argumentarse que si se admitiera la posibilidad de inaplicar la jurisprudencia, entonces, la delegación a que se refiere el Acuerdo General Número 5/2013 quedaría prácticamente anulada, pues la razón de esa figura está fundada en la certeza que da el sistema de obligatoriedad de la jurisprudencia, en el sentido de que los Tribunales Colegiados resolverán los casos concretos observando irrestrictamente la jurisprudencia. No obstante, la inaplicación, lejos de anular el espíritu del acuerdo referido, podría racionalizarlo, pues, en este nuevo modelo, la Corte ejercerá aquella facultad conociendo de antemano que la autoridad de su jurisprudencia depende de las razones expresadas en ella y no sólo de la autoridad jerárquica que ostenta. Habrá muchos casos en los cuales los Tribunales Colegiados de Circuito encontrarán buenas razones para seguir la jurisprudencia, pero habrá otros casos, seguramente minoritarios, en los que algún criterio jurisprudencial no sea convincente y el Tribunal Colegiado de Circuito considere que resulta inconveniente o inconstitucional.

39. Tampoco se desconoce que mediante la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción –contenida en el artículo 107, fracciones V, último párrafo, y VIII, inciso b), segundo párrafo, de la Constitución Federal– sería posible que la Suprema Corte conociera de la posible inconstitucionalidad o inconventionalidad de la jurisprudencia, por lo cual sería innecesaria la inaplicación. Al respecto, podría decirse que la solicitud del ejercicio de la facultad de atracción no es un deber irrestricto de los Tribunales Colegiados de Circuito, pues la propia Constitución establece que se trata de una posibilidad a consideración del solicitante (establece que podrá, no que deberá). Por tanto, no hay incompatibilidad alguna entre ese mecanismo y la facultad de inaplicación de la jurisprudencia. Lo que sí se genera, a partir de este nuevo modelo es, desde luego, que los Tribunales Colegiados de Circuito podrían no sentirse obligados a seguir, sin cuestionamientos, los criterios jurisprudenciales que les resulten obligatorios, sino que ahora han de considerarse lo suficientemente capaces para criticarlos y, eventualmente, inaplicarlos, si tienen buenas razones –suficientes para derrotar las razones del criterio jurisprudencial– para considerar que tales criterios son violatorios de algún derecho humano de fuente constitucional y/o convencional.

40. Antes de concluir, es importante aclarar que el alcance de nuestra tesis está dirigida a justificar la facultad de los Tribunales Colegiados de Circuito para inaplicar la jurisprudencia cuando ejerzan su atribución de control concentrado, dado que en la contradicción de tesis 299/2013, de la que surge esta reflexión, tuvo como punto de partida dos casos resueltos mediante, precisamente, el control concentrado. Sin embargo, si se toma en cuenta que uno de los tribunales contendientes se pronunció sobre la posibilidad de que cualquier autoridad facultada para ejercer control difuso de convencionalidad o constitucional de normas, también podría hacerlo con respecto a la jurisprudencia, entonces, la reflexión sobre el alcance debería extenderse. En este sentido, el alcance impactaría en toda la concepción del control difuso de constitucionalidad e inconventionalidad que es posible hacer sobre normas de fuente legislativa y jurisprudencial.

41. Así pues, la jurisprudencia, sin perder su carácter de obligatoria, puede ser inaplicada cuando, mediante una adecuada motivación, el órgano jurisdiccional determine que es contraria a una norma de derechos humanos de fuente constitucional o pactada internacionalmente; con la reserva, desde luego, de que, de acuerdo con el sistema de revisión existente, esta decisión de inaplicación pueda ser rechazada o confirmada posteriormente.

42. Por lo demás, el sistema y las instituciones mantienen su sentido orgánico, ya que contamos con un sistema de revisiones e instancias que permiten evaluar las eventuales inaplicaciones de jurisprudencia a cargo de los Jueces y tribunales ordinarios y federales, por lo que no puedo suponer que se nos vendrá encima el caos y la anarquía en los criterios, puesto que, a final de cuentas, desde el punto de vista orgánico, nuestro poder judicial tiene la capacidad de autorregularse y restringirse.

43. A partir de todo lo anteriormente señalado, concluyo que, en los tiempos que corren, resulta ya inaceptable una concepción de la jurisprudencia como una norma intangible, infalible y que indefectiblemente contiene la interpretación final de un derecho humano, ya que esa concepción resulta frontalmente contraria a la idea de

derecho humanos que hemos adoptado en México, a través del contenido del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

44. Por todas las razones expresadas, no comparto la determinación de la mayoría.

Voto particular que formula el Ministro Juan N. Silva Meza en la contradicción de tesis 299/2013.

En el presente voto expongo las razones por las cuales no comparto la determinación mayoritaria, en la que se resolvió que la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede ser objeto de control de constitucionalidad y/o convencionalidad *ex officio* a cargo de los Jueces nacionales, cuando se considere que ésta resulta violatoria de algún derecho humano contenido en la Constitución.

La resolución de la presente contradicción de tesis tiene que ver directamente con la labor jurisdiccional y el sistema de obligatoriedad de la jurisprudencia y su resolución implica también un pronunciamiento en torno a la reforma en materia de derechos humanos de 2011, al artículo 1o. constitucional.

Como ya lo he mencionado en diversos asuntos, en los que se ha analizado la llamada reforma en materia de derechos humanos, la reforma constitucional de 2011, al reconocer la posibilidad de ejercer control de convencionalidad de leyes, transformó el modelo de justicia constitucional en México y potencializó la labor de los Jueces como verdaderos intérpretes constitucionales.

Desde mi perspectiva, este Tribunal Pleno tiene un papel esencial para desarrollar y precisar el modelo conforme al cual se deberá realizar un ejercicio racional y justificado del control judicial de las leyes en el juicio de amparo, a la luz del nuevo parámetro de control de regularidad constitucional.

Ante el control judicial de las normas, a la luz de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, cabe advertir que, de conformidad con la reforma constitucional de derechos humanos de referencia, el Juez ordinario ahora se encuentra en posibilidad de definir el alcance de una norma, modificando así la relación tradicional entre el valor democrático de una ley y el principio de seguridad jurídica.

En este contexto, resultan relevantes las votaciones definitivas alcanzadas en la discusión del **expediente varios 912/2010** (Radilla), pues se refieren a diversos aspectos sobre la forma de ejercer control de convencionalidad y la **contradicción de tesis 293/2011**, que se vincula estrechamente con la presente contradicción, pues en este asunto el Tribunal Pleno analizó cómo las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente constitucional o convencional, debían operar como parámetro de regularidad constitucional.

Al resolver la presente contradicción de tesis, la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno consideró que los órganos jurisdiccionales no se encuentran facultados para inaplicar una jurisprudencia que les es obligatoria, pues ello afectaría el principio de seguridad jurídica tutelado en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 192 de la abrogada Ley de Amparo y 217 de la legislación vigente se prevé que todas las autoridades jurisdiccio-

nales están obligadas a aplicar la jurisprudencia emitida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, máxime que existe un procedimiento específico para su modificación o abandono.

Así, en opinión de la mayoría, el sentido de la presente resolución abona al respeto de los principios de seguridad y certeza jurídica.

Comparto lo resuelto en el sentido de que la jurisprudencia emitida por este Alto Tribunal es obligatoria, sin embargo, me aparto de la consideración de que los Jueces no pueden dejar de aplicarla bajo el principio pro persona.

En mi opinión, en aras de dar congruencia y vigencia al nuevo paradigma de derechos humanos introducido en nuestra Constitución a raíz de las reformas de 2011, debe entenderse que tal obligatoriedad encuentra su límite en el propio artículo 1o. constitucional.

Me explico, la jurisprudencia que emite este Alto Tribunal es susceptible de ser objeto de un ejercicio interpretativo por medio del cual se determine, atendiendo al caso concreto, si la misma es aplicable o no, por constituir la interpretación más favorable a la persona.

Lo anterior guarda congruencia con el criterio que anteriormente he sostenido en el sentido de que toda limitación a un derecho humano es, primero, excepcional; segundo, se acompaña de una garantía y, tercero, parte de la base de que la prevalencia de un derecho sobre otro es siempre y cuando se garantice una mayor protección a la persona. Es decir, la protección más amplia de los derechos humanos debe ser siempre el criterio imperante para determinar el parámetro de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos de autoridad que forman parte del ordenamiento jurídico mexicano.

Ahora bien, para este Tribunal Pleno, el control de convencionalidad *ex officio* se configura como una herramienta de interpretación que permite al Juez ordinario y a todas las autoridades, maximizar la protección de los derechos humanos pues, a través de un ejercicio de ponderación, deberá aplicar aquella norma en materia de derechos humanos que, independientemente de su fuente constitucional o convencional, otorgue la protección más amplia a la persona.¹

Por tal motivo, y tomando en consideración que en la contradicción de tesis 293/2011 se resolvió que la vinculatoriedad de la jurisprudencia interamericana se concibe como un estándar mínimo de protección de derechos, es que no puedo entender que a la jurisprudencia nacional se le otorgue un tratamiento distinto, pues todo Juez tiene la obligación, de conformidad con el mandato contenido en el artículo 1o. constitucional, de ponderar cualquier contenido normativo, incluida, en mi opinión, la jurisprudencia

¹ Tesis: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.", derivada del varios 912/2010. 14 de julio de 2011. Mayoría de siete votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Jorge Mario Pardo Rebolledo con salvedades y Luis María Aguilar Morales con salvedades. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

dencia nacional, prefiriendo como ya lo he señalado, la interpretación más favorable a la persona.

No se debe perder de vista que la jurisprudencia es una fuente de creación de derecho, a través de la cual se asignan contenidos al Texto Fundamental y, además, se interpreta, complementa y delimita la aplicación de las normas secundarias; de tal manera que el entendimiento del texto del legislador se complementa con la interpretación que se realiza en sede jurisdiccional.

En este contexto, es que estimo que el control de convencionalidad *ex officio*, al que están obligados los Jueces nacionales a raíz de la reforma en materia de derechos humanos, implica una herramienta de contrapeso al legislador, pues el Juez, a través de un ejercicio de ponderación define, en cada caso, el alcance de la norma que se traduzca en la mayor protección a la persona.

Por tanto, si bien el juzgador no puede calificar la constitucionalidad de la jurisprudencia nacional, por ser ésta obligatoria, lo cierto es que, en cumplimiento del mandato constitucional, sí está constreñido a realizar un ejercicio de ponderación respecto de los derechos en juego y determinar así la posibilidad de su aplicación atendiendo a las particularidades del caso.

En consecuencia, por los motivos antes apuntados, concluyo que la jurisprudencia nacional, en los mismos términos que cualquier norma de derechos humanos, debe ser materia del ejercicio de ponderación que realiza el Juez en cada caso para otorgar a la persona la protección más amplia y es por ello que; de manera muy respetuosa, me aparto de las consideraciones adoptadas por la mayoría de los Ministros en la resolución del presente asunto.

Nota: La tesis aislada de rubro: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* ES UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD." citada en este voto, aparece publicada con la clave P. LXVII/2011 (9a.), en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 535.

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en la contradicción de tesis 299/2013. Entre los criterios sustentados por el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, y el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito. Fallada el catorce de octubre de dos mil catorce.

Comparto el sentido en el que se resolvió la contradicción de tesis, porque, tal y como lo expresé en las sesiones plenarias de trece y catorce de octubre de dos mil catorce, considero que no es posible ejercer el control de convencionalidad sobre la jurisprudencia que sustenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Aun cuando estimo que las consideraciones en las que se sustenta la sentencia son acertadas, lo cierto es que hay un argumento adicional que no se incluyó en ella, y que considero necesario para robustecerla.

El artículo 94, párrafo décimo, de la Constitución dispone:

"Artículo 94. ...

"La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución."

Del citado precepto se desprende que la Constitución genera una reserva de ley para que sea ésta la que establezca los términos en los que será obligatoria la jurisprudencia que sustenten los órganos del Poder Judicial de la Federación. En relación con esta disposición constitucional, el artículo 217, primer párrafo, de la Ley de Amparo dispone:

"Artículo 217. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales."

Como se ve, la jurisprudencia que establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, es obligatoria para las Salas de la propia Corte y para los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal y los tribunales administrativos y del trabajo locales o federales. Por otra parte, la jurisprudencia que sustenten las Salas de la Corte es obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales mencionados con excepción del Pleno de ese Máximo Tribunal.

De lo expuesto en el párrafo anterior se aprecia que la obligatoriedad de la jurisprudencia responde, entre otras cuestiones, a un criterio de jerarquía, pues las tesis jurisprudenciales que sustenta el Más Alto Tribunal del País son obligatorias para los órganos jurisdiccionales de menor jerarquía. Esto se explica, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituye un órgano terminal o de cierre del sistema de interpretación de las normas, lo que se corrobora con lo establecido en el artículo 94, párrafo octavo, de la Constitución, que dice:

"Artículo 94. ...

"El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados."

Como se puede apreciar, la Constitución faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que mediante acuerdos generales distribuya los asuntos de su competencia originaria para que puedan ser resueltos con mayor prontitud por los Tribunales Colegiados de Circuito. Esta facultad para remitir los asuntos a los Tribunales Colegiados de Circuito para que sean éstos los que emitan las resoluciones correspondientes está condicionada a que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación hubiese sustentado jurisprudencia que resuelva u oriente la resolución de tales asuntos.

Lo expuesto en el párrafo anterior revela que la distribución de los asuntos de la competencia originaria de este Alto Tribunal entre los Tribunales Colegiados de Circuito tiene como eje fundamental la existencia de jurisprudencia de este Alto Tribunal. Este "eje fundamental" se justifica en la medida en que, una vez que el órgano terminal o de cierre fija la interpretación que se le debe dar a una norma, se genera una condición de seguridad jurídica que permite resolver los asuntos correspondientes a los tribunales de menor jerarquía.

Ahora bien, si estos tribunales de menor jerarquía pudiesen declarar inconveniente la interpretación fijada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante jurisprudencia, se desconocería el carácter de órgano terminal o de cierre del sistema de interpretación de la norma, lo que implicaría pasar por alto la supremacía de la propia Corte y de la facultad constitucional que le fue conferida de ser el intérprete último de la Ley Fundamental, cuestión que, además de resultar jurídicamente inadmisibles, rompería con la unidad de interpretación constitucional en un sistema jurisprudencial que, como se vio, se rige por el criterio de jerarquía.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la contradicción de tesis 299/2013, resuelta el 14 de octubre de 2014.

En la contradicción de tesis al rubro citada, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por mayoría de votos, que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es susceptible de someterse a control de constitucionalidad y/o convencionalidad *ex officio* por órganos jurisdiccionales de menor jerarquía.

En el considerando tercero de la ejecutoria, se concluyó que la contradicción de tesis denunciada era existente y que la cuestión jurídica a dilucidar consistía en determinar si la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede ser objeto de control de constitucionalidad y/o convencionalidad *ex officio*, a cargo de los Jueces nacionales, cuando se detecte que resulta violatoria de algún derecho humano contenido en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

Posteriormente, en el considerando quinto, se analizó el problema jurídico materia de la contradicción en dos apartados. En el primero, se hizo un análisis del nuevo modelo de control de constitucionalidad, a partir de las conclusiones contenidas en el expediente varios 912/2010, y la contradicción de tesis 293/2011, en relación con los pasos a seguir para ejercer dicho control, y el parámetro respecto del cual debe hacerse (derechos humanos previstos en la Constitución Federal y en tratados internacionales). En el segundo apartado, se analizó lo relativo a la posibilidad de ejercer control de constitucionalidad o convencionalidad respecto de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En relación con el segundo punto, en la resolución aprobada por la mayoría de los Ministros se arribó a la conclusión de que, al margen de que los Jueces nacionales estén facultados para ejercer el control de convencionalidad, ello no les otorga la potestad para decidir si una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación transgrede o no una norma convencional.

Para desarrollar dicho argumento se hizo una precisión sobre los tipos de jurisprudencia o de criterios jurisprudenciales que se pueden emitir y se explicó la distinción que existe entre la inaplicación de una jurisprudencia y su aplicabilidad a un caso concreto. Para ello, se dijo que hay un supuesto en que los órganos jurisdiccionales pueden considerar que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es aplicable a la cuestión específica que están resolviendo, es decir, que no resuelve el tema que se sometió a su consideración.

Hecha la precisión anterior, se dijo que los órganos jurisdiccionales obligados a cumplir con la jurisprudencia emitida por este Alto Tribunal carecen de atribuciones para reinterpretar su contenido. En este punto se abundó sobre la posibilidad de hacer nugatorio el principio de seguridad jurídica que deriva de los artículos 14 y 16 de la Constitución General, en caso de que la obligatoriedad de la jurisprudencia dependiera de los órganos jurisdiccionales obligados a acatarla.

Luego de hacer referencia a las disposiciones legales, tanto de la Ley de Amparo abrogada como la vigente, que regulan la obligatoriedad de la jurisprudencia y del contenido del artículo 94 constitucional, se arribó a la conclusión de que la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación torna inoperantes las inconformidades que abordan aspectos dilucidados en ella, por ser insoslayable y de aplicación inexcusable.

Asimismo, se precisó que si bien los Jueces nacionales están obligados a inaplicar disposiciones cuando adviertan que éstas son contrarias a algún derecho humano previsto en la Constitución Federal o en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, ello no da lugar a que se deje de lado la obligación constitucional y legal de aplicar la jurisprudencia establecida por los Tribunales Federales, ya que ello derivaría en una distorsión de la certeza y seguridad jurídica que genera la definición de un tema a través de la jurisprudencia, especialmente, si es un órgano jurisdiccional inferior el que desatiende un criterio emitido por un órgano jurisdiccional de mayor jerarquía.

Finalmente, se explicó que la citada conclusión no tenía como consecuencia desatender el compromiso del país de ejercer control de convencionalidad bajo el principio de interpretación más favorable a la persona, porque existen mecanismos para cuestionar la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia, tal como el procedimiento de sustitución de jurisprudencia y la solicitud de ejercicio de facultad de atracción.

Estando de acuerdo con el criterio general adoptado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es susceptible de someterse a control de constitucionalidad y/o convencionalidad *ex officio* por órganos jurisdiccionales de menor jerarquía, me separo de las consideraciones previas que se hicieran en el considerando quinto, apartado segundo, en las que se hizo una distinción entre la inaplicación de una jurisprudencia y su aplicabilidad a un caso concreto.

Durante el desarrollo de la discusión de este asunto, me posicioné a favor del proyecto originalmente presentado, pero señalé que, en mi opinión, no podían incluirse supuestos que no fueron materia de la contradicción de tesis, como es lo relativo a la aplicabilidad de la jurisprudencia a un caso concreto, pues considero que dicho tema

excede la materia de análisis a que se concretaba este asunto y que como se evidenció en el considerando tercero, se ceñía estrictamente a determinar si la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede ser objeto de control de constitucionalidad y/o convencionalidad *ex officio*, a cargo de los Jueces nacionales, cuando se detecte que resulta violatoria de algún derecho humano contenido en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

La inclusión de ese análisis considero es insuficiente para afirmar categóricamente que los órganos jurisdiccionales pueden considerar que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es aplicable a la cuestión específica que están resolviendo. Para ello, estimo que los Tribunales Colegiados contendientes debieron, primero, enfrentarse a una problemática en la que sustentaran tesis contradictorias, a fin de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación pudiera pronunciarse al respecto, con un análisis más profundo del caso y a partir de casos concretos que lo hubieran generado.

Considero que, efectivamente, los órganos colegiados pueden considerar que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es aplicable a la cuestión específica que están resolviendo, pero las aristas que podrían presentarse podrían ser muy variadas, lo que sin lugar a dudas es diferente a someter una jurisprudencia a control de constitucionalidad y/o convencionalidad *ex officio*. El problema de hacer esta distinción, en mi opinión, radica en que sería necesario hacer diversas precisiones en ese sentido, porque podría darse el caso de que los órganos jurisdiccionales dejen de aplicar un criterio obligatorio so pretexto de que no es aplicable al caso concreto, alegando cuestiones relacionadas con la constitucionalidad y/o convencionalidad de la jurisprudencia.

Por señalar algún ejemplo, podría señalarse que una jurisprudencia no es aplicable a un determinado caso, al haberse emitido en un contexto constitucional o convencional distinto, lo que de suyo implicaría llevar a cabo una revisión de constitucionalidad y/o convencionalidad de la jurisprudencia. Es por ello que me separo de las consideraciones así expresadas, al estimar que no debieron formar parte de la presente contradicción de tesis.

Por todo lo expuesto, formulo el presente voto concurrente, en la contradicción de tesis 299/2013.

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

RECURSO DE QUEJA. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE UNA RESOLUCIÓN DEL JUEZ DE DISTRITO QUE NIEGA DAR TRÁMITE A LA SOLICITUD DE ACUMULACIÓN DE DOS O MÁS JUICIOS DE AMPARO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 12/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DÉCIMO SEGUNDO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, PRIMERO DEL VIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO Y SEGUNDO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO. 2 DE JUNIO DE 2015. UNANIMIDAD DE DIEZ VOTOS DE LOS MINISTROS 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, JUAN N. SILVA MEZA, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. AUSENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIA: DOLORES RUEDA AGUILAR.

Sumario

En la presente contradicción de tesis este Tribunal Pleno deberá dilucidar si contra la resolución que desestime tramitar la solicitud de acumulación de juicios de amparo indirecto es procedente el recurso de queja. El Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito considera que es improcedente el recurso de queja en contra de dicha resolución, pues, de conformidad con lo establecido en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo vigente, aquélla no es de las que constituyen una determinación trascendental y grave a la parte que solicitó la acumulación, no reparable en la sentencia definitiva. Por otro lado, los Tribunales Colegiados Primero del Vigésimo Segundo Circuito y Segundo en Materia Civil del Sexto Circuito consideran, en términos semejantes, que en el supuesto de la presente contradicción, sí es procedente el recurso de queja, ya que, acorde con el principio pro persona, la acumulación tácitamente está comprendida en la hipótesis prevista en el numeral 66 de la Ley de Amparo vigente.

Cuestionario

¿Es procedente el recurso de queja en contra de la resolución que niega dar trámite al incidente de acumulación de autos, al ser una resolución de naturaleza trascendental y grave que ocasiona un perjuicio no reparable en sentencia definitiva?

México, Distrito Federal. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al dos de junio de dos mil quince, emite la siguiente:

Resolución

Mediante la cual se resuelve la **contradicción de tesis 12/2015**, sobre la denuncia planteada por el Ministro Luis María Aguilar Morales, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre el criterio sustentado entre: **(i)** el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; **(ii)** el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito; y, **(iii)** el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito; cuyo probable tema es: **si contra la resolución que desestime dar trámite a la solicitud de acumulación de juicios de amparo indirecto es procedente el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo vigente.**

I. Antecedentes

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio recibido el diecinueve de enero de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Ministro Luis María Aguilar Morales, presidente de esta Suprema Corte, denunció la posible contradicción de criterios entre los sustentados por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito.

2. El denunciante señaló que la probable contradicción de criterios se advierte de lo decidido en el recurso de queja 13/2014 resuelto por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, y lo decidido por los Tribunales Colegiados, Primero del Vigésimo Segundo Circuito y Segundo en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver los recursos de queja 121/2013 y 129/2014, respectivamente.

II. Trámite

3. Por auto de diecinueve de enero de dos mil quince, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia y ordenó girar oficio a las presidencias de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, para que remitieran versión digitalizada de las ejecutorias que integran la presente contradicción de tesis. Ello en términos de lo dispuesto

en la circular 3/2011-P del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Además, solicitó a las presidencias de los órganos jurisdiccionales contendientes informaran a este Alto Tribunal si los criterios contendientes se encuentran vigentes o, en su caso, la causa para tenerlos por superados o abandonados. Finalmente, ordenó el turno del asunto al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

III. Competencia y legitimación

4. **Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal –aplicado en términos del criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis P. 1/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."¹– y el artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece; 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013. Ello en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos circuitos.

5. **Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, al haber sido formulada por el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por tanto, formalmente se actualizó el supuesto de legitimación previsto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal, y el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

IV. Existencia de la contradicción

6. Conforme a lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, la mecánica

¹ P. 1/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, Tomo 1, página 9.

para abordar el análisis sobre la existencia de las contradicciones de tesis, no necesita pasar por el cumplimiento irrestricto de los requisitos establecidos en la jurisprudencia número P./J. 26/2001, emitida por el Tribunal Pleno, cuyo rubro dice: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.",² puesto que dicho criterio fue ya interrumpido. Una nueva forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos, debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúnan una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados.

7. Por ello, para comprobar la existencia de una contradicción de tesis, es indispensable determinar si existe una necesidad de unificación, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto del mismo. En esa línea de pensamiento, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y si el problema radica en los procesos de interpretación –que no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar la existencia de una contradicción de tesis cuando se cumplen los siguientes requisitos:

a. Que los tribunales contendientes, hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos, exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general;

c. Lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina, acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica, es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

8. El discernimiento expuesto, es tomado y resulta complementario del criterio sustentado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE

² P./J. 26/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 76.

TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."³ La jurisprudencia antes citada está encaminada a proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

9. Por otro lado, cabe señalar que aun cuando ninguno de los criterios sustentados por los tribunales contendientes, constituye jurisprudencia debidamente integrada, ello no es requisito indispensable para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer, siendo aplicable la tesis P. L/94 (9a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.", emitida por el Pleno de esta Suprema Corte.⁴

10. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.**

A juicio de este Tribunal Pleno, los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada. Ello se advierte en las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados que participan en esta contradicción de tesis, tal como se verá a continuación.

11. **Criterio del Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa el Primer Circuito (queja 13/2014)**

12. Por escrito presentado el veintidós de noviembre de dos mil trece, ***** y otro, interpusieron demanda de amparo indirecto en contra de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de la que reclamaron: "La omisión de promover controversia constitucional en contra del Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado primero de octubre de dos mil trece, que tiene por efecto extinguir el Parque Nacional denominado 'Nevado de Toluca'."

³ P./J. 72/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

⁴ P. L/94 *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Núm. 83, noviembre de 1994, página 35.

13. El tres de diciembre de dos mil trece, el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, previa aclaración, admitió a trámite el juicio de amparo y lo registró con el número 1213/2013.

14. El veinte de diciembre de dos mil trece, la directora general de Asuntos Jurídicos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, al rendir su informe con justificación, solicitó la acumulación del juicio de amparo al diverso 1307/2012, del índice del Juzgado Séptimo de Distrito en las mismas materia y jurisdicción.

15. El veintitrés de diciembre de dos mil trece, el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, determinó que no había lugar a acordar de conformidad la solicitud de acumulación, por considerar que dicha figura no se encuentra contemplada en la Ley de Amparo.

16. En contra de la negativa a acordar sobre la petición de acumulación, el dos de enero de dos mil catorce, el delegado de la Comisión Nacional de Derechos Humanos interpuso recurso de queja, con fundamento en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo vigente.

17. Por razón de turno, correspondió conocer del citado recurso al Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo presidente admitió el recurso por acuerdo del diecisiete de enero siguiente, y lo registró con el número 13/2014.

18. El Tribunal Colegiado que conoció del asunto dictó resolución el diez de abril de dos mil catorce. En dicha ejecutoria, el órgano jurisdiccional determinó desechar el recurso de queja, al considerar que no se actualiza el último de los requisitos de procedencia establecidos en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo vigente, consistente en el perjuicio grave no susceptible de reparación en sentencia definitiva.

19. El Tribunal Colegiado señaló que a diferencia del resto de las demás hipótesis del citado artículo 97, el inciso e), de la fracción I contiene un supuesto normativo genérico, conforme al cual el recurso de queja procede: **(i)** en contra de resoluciones emitidas por los Jueces de Distrito, **(ii)** durante la tramitación del juicio de amparo pero antes de la celebración de la audiencia constitucional, **(iii)** que no admitan expresamente el recurso de revisión y que, por ende, **(iv)** pueden causar un daño o perjuicio no reparable en el fallo definitivo del juicio de garantías.

20. El órgano colegiado analizó la resolución recurrida de conformidad con los requisitos de procedencia antes mencionados. Al respecto, determinó

que aquélla: **(i)** fue emitida por un Juez de Distrito, **(ii)** durante la tramitación de un juicio de amparo indirecto y antes de la audiencia constitucional. Además, precisó que dicha resolución **(iii)** no admite recurso de revisión, pues no está contenida en los supuestos que limitativamente establece el artículo 81 de la Ley de Amparo. Sin embargo, determinó que la resolución no causaba un daño o perjuicio no reparable en el fallo definitivo del juicio de garantías, por no ser de aquellos que constituyan una determinación trascendental y grave.

21. El Tribunal Colegiado precisó que las resoluciones de naturaleza trascendental y grave, que causan daño o perjuicio no reparable en sentencia definitiva, son aquellas que se dictaron dentro del procedimiento y que comprenden aspectos del proceso que no sean susceptibles de nuevo análisis al dictarse la sentencia definitiva, así como aquellas que causen un gravamen que no desaparezca por el hecho de obtener sentencia favorable.

22. Lo anterior –continuó el colegiado–, significa que con las determinaciones que son irreparables existe el riesgo de colocar a alguna de las partes en una situación que pueda repercutir en su esfera personal y jurídica, de forma grave o trascendente. Por ello, el legislador previó el recurso de queja para evitar dejar a una de las partes en estado de indefensión ante una de estas determinaciones.

23. Con base en lo anterior, el órgano colegiado estimó que el acuerdo recurrido que no proveyó sobre la solicitud de acumulación de juicios, no constituye una determinación trascendental y grave que, con su sola emisión, cause daño o perjuicio a la autoridad recurrente, porque de llegar al extremo de que se emitan sentencias contradictorias, por no haberse decretado la acumulación de juicios, las partes no pierden su derecho a combatir, en revisión, el fallo que dicte cada uno de los Jueces de Distrito donde se tramitan los diversos juicios cuya acumulación se solicitó, y con ello se repararía la determinación de que se trata.

24. En apoyo a sus consideraciones, el Tribunal Colegiado señaló que resulta aplicable por identidad de razones la jurisprudencia 2a./J. 42/2009, de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "RESOLUCIÓN DICTADA POR EL JUEZ DE DISTRITO EN LA QUE NIEGA LA SOLICITUD DE ACUMULACIÓN RESPECTO DE JUICIOS SEGUIDOS EN JUZGADOS DIFERENTES. EN SU CONTRA NO PROCEDE RECURSO ALGUNO."⁵

⁵ 2a./J. 42/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, mayo de 2009, página 260.

25. Criterio del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito (queja 121/2013)

26. Por escrito presentado el cuatro de septiembre de dos mil trece, ***** y otros, interpusieron juicio de amparo indirecto en contra de diversas autoridades del Estado de Querétaro, de quienes reclamaron: **(i)** la orden de desalojo de puestos semifijos sobre la acera pública; **(ii)** el apercibimiento de arresto; y, **(iii)** la expedición y publicación del Reglamento del Servicio Público de Mercados y el Comercio en Vía Pública del Municipio de Cadereyta de Montes, Querétaro. De dicho juicio de amparo, tocó conocer al Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Querétaro, quien lo admitió mediante proveído de cinco de septiembre de ese mismo año, registrándolo con el número 1780/2013-I.

27. El veintisiete de septiembre de dos mil trece, el autorizado de los quejosos solicitó la acumulación del juicio al diverso amparo indirecto 1174/2012-IV del índice del mismo juzgador.

28. El cuatro de octubre de dos mil trece, el Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Querétaro determinó que no había lugar a acordar favorablemente la solicitud de acumular el juicio de amparo 1780/2013-I al diverso 1174/2012-IV del índice del mismo juzgado, en virtud de que la tramitación del primero de los asuntos mencionados se regía por la nueva Ley de Amparo, misma que no prevé la figura de la acumulación. Asimismo, el Juez señaló que no era procedente aplicar de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, toda vez que la Ley de Amparo vigente establece un apartado específico de incidentes, en el cual no se contempla la figura de la acumulación que establecía la Ley de Amparo abrogada.

29. En contra de la determinación de no tramitar la solicitud de acumulación, el autorizado de los quejosos interpuso recurso de queja el quince de octubre de dos mil trece, del cual, por razón de turno, correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, cuyo presidente lo admitió y registró con el número 121/2013.

30. El Tribunal Colegiado que conoció del recurso de queja dictó resolución el treinta de enero de dos mil catorce. En dicha ejecutoria, el órgano jurisdiccional declaró fundada la queja y ordenó al Juez que conoció del amparo diera el trámite correspondiente a la solicitud de tramitación del incidente de acumulación planteado por la parte quejosa.

31. El órgano colegiado consideró que si bien la Ley de Amparo vigente no prevé expresamente la acumulación –como si lo hacía la ley abrogada–,

una interpretación acorde al principio *pro personae* contenido en los artículos 1o. constitucional y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lleva a sostener que la institución jurídica de la acumulación está comprendida tácitamente en la fórmula genérica del artículo 66 de la Ley de Amparo vigente, el cual dispone que en los juicios de amparo se sustanciaran en la vía incidental, a petición de parte o de oficio, las cuestiones a que se refiere expresamente la ley y las que por su propia y especial naturaleza ameriten ese tratamiento y surjan dentro del procedimiento de amparo.

32. Además, el Tribunal Colegiado señaló que conforme al artículo 2o. de la Ley de Amparo, es procedente la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que éste prevé expresamente la tramitación incidental de la acumulación. El tribunal sostuvo que la supletoriedad adquiere vigencia, entre otros supuestos, cuando la ley a suplir no contempla una determinada institución o cuestión jurídica o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente.

33. En apoyo a sus consideraciones, el Tribunal Colegiado citó la jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.), de la Segunda Sala de esta Suprema Corte, de rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE."⁶; así como la tesis aislada de la Tercera Sala de este Alto Tribunal de rubro: "ACUMULACIÓN DE AUTOS, FINES DE LA."⁷

34. Por último, el Tribunal Colegiado precisó que las consideraciones anteriores no prejuzgaban sobre la procedencia de la acumulación, es decir, de si se reúnen o no los requisitos relativos, entre otros, el de la naturaleza del acto reclamado, en tanto que tal aspecto no fue motivo de la queja.

35. Las consideraciones anteriores dieron origen a la tesis aislada de título y subtítulo: "ACUMULACIÓN. SUBSISTE DICHA FIGURA EN LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE."⁸

⁶ 2a./J. 34/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1065.

⁷ *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXXIV, abril de 1932, página 2480.

⁸ XXII.1o.9 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo II, abril de 2014, página 1416 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de abril de 2014 a las 10:40 horas». De texto: "Si bien la Ley de Amparo en vigor, a diferencia de la ley abrogada, de manera expresa no prevé la acumulación de los juicios de garantías, lo cierto es que dicha institución se encuentra contemplada en la fórmula genérica que prevé el numeral 66 de dicho ordenamiento, al disponer que en los juicios de amparo se sustanciarán en la vía incidental, a petición de parte o de oficio, las cuestiones a que se refiere expresamente la ley y las que por su propia naturaleza ameriten ese tratamiento y surjan dentro del procedimiento, quedando en libertad el órgano jurisdiccional de amparo para determinar, atendiendo a las circunstancias de cada caso,

36. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito (queja 129/2014)

37. El diez de julio de dos mil catorce, la Juez Primero de Distrito en el Estado de Puebla, en el juicio de amparo 801/2014, desechó de plano por improcedente el incidente de acumulación del juicio de amparo 789/2014 de su propio índice, promovido por los apoderados legales de la tercero interesada *****, al considerar que la figura de la acumulación no se encuentra prevista y regulada en la Ley de Amparo.

38. Inconformes con dicha determinación, los referidos apoderados legales, por escrito presentado el dieciocho de julio de dos mil catorce, interpusieron recurso de queja.

39. Por razón de turno, correspondió conocer del citado recurso al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, cuyo presidente por acuerdo de siete de agosto de dos mil catorce, lo admitió y registró con el número 129/2014.

40. El Tribunal Colegiado que conoció del asunto dictó resolución el nueve de septiembre de dos mil catorce. En dicha ejecutoria, el órgano jurisdiccional determinó fundado el recurso de queja y, por tanto, ordenó que la Juez que conoció del amparo diera el trámite correspondiente a la solicitud de tramitación del incidente de acumulación planteado por la parte tercero interesada.

41. El órgano colegiado consideró que si bien el legislador no reguló expresamente la figura de la acumulación en la Ley de Amparo vigente, esto no conduce a la conclusión de que la acumulación de autos, en caso de conexidad de causas, se trate de una figura prohibida, proscrita o no permitida. Simplemente se trata –sostuvo el tribunal aludido– de una cuestión no regulada de manera expresa, pero que de ser necesaria bien puede implementarse.

42. Así, el Tribunal Colegiado señaló que el artículo 66 de la Ley de Amparo vigente, debe interpretarse de manera sistemática con las demás dispo-

si se resuelve de plano, amerita un especial pronunciamiento o si se reserva para resolverlo en la sentencia. Además, si se considera la relevancia de las finalidades que se persiguen con la acumulación, a saber, economía procesal y evitar sentencias contradictorias; entonces, la figura jurídica de mérito, debe considerarse como parte del sistema procesal del amparo, porque con ello el juzgador estará en posibilidad de dar solución adecuada al conflicto que se le ha planteado, salvaguardando así el derecho fundamental del gobernado a la impartición de justicia completa, pronta e imparcial."

siciones de dicha ley, en el sentido de que si bien no se previó expresamente la tramitación incidental de la acumulación de autos, lo cierto es que se trata de una cuestión que por su propia naturaleza amerita ese tratamiento en aquellos casos en que su necesidad o planteamiento surja durante el trámite del juicio. Ello obedece a una cuestión práctica para evitar el pronunciamiento de sentencias contradictorias y por economía procesal. De ahí que, a juicio del tribunal, no exista impedimento para dar curso y sustanciar el procedimiento incidental de acumulación en el que en caso de que se corroboren los supuestos fácticos y legales correspondientes.

43. Sostuvo, además, que ante la omisión de la Ley de Amparo de hacer referencia a la acumulación de autos, puede acudir de manera supletoria al artículo 72 del Código Federal de Procedimientos Civiles. Ello de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.), de la Segunda Sala de esta Suprema Corte, de rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE."⁹

44. El Tribunal Colegiado señaló que una razón más para concluir que las reglas relativas a la conexidad de causa como figura procesal, para definir cuándo dos o más litigios deben acumularse y ser resueltos por un mismo Juez en una misma sentencia, es el supuesto de que por no surtir alguna razón para tramitar en un mismo expediente acciones desvinculadas o que ninguna relación material o sustancial tengan éstas, resulta necesario separar los procedimientos correspondientes. Es decir, no podría sostenerse que ante la inexistencia de regulación expresa de la separación de juicios en la Ley de Amparo —como figura inversa a la acumulación—, en un mismo asunto se estudiaran como actos reclamados diversos procedimientos de diversas materias, pues llegado el momento de que la sentencia respectiva fuera objeto de impugnación, se generaría un conflicto competencial respecto a qué Juez o tribunal debería corresponder el conocimiento del recurso respectivo.

45. Por tanto, el Tribunal Colegiado consideró que el Juez de Distrito, en lugar de desechar de plano la tramitación del incidente de acumulación, debió analizar si se actualizaba el supuesto de decretar sin mayor sustanciación la acumulación de autos, o bien, si para ello resultaba necesario abrir el incidente correspondiente, aplicando lo establecido en los artículos 66 y 67 de la Ley de Amparo, y en su caso, las reglas contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, como ordenamiento de aplicación supletoria.

⁹ 2a./J. 34/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1065.

46. Las consideraciones anteriores sostenidas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, dieron origen a la tesis aislada de rubro: "ACUMULACIÓN DE AUTOS EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCESO DE VÍA INCIDENTAL, AUNQUE LA LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013 NO CONTEMPLA EXPRESAMENTE DICHA FIGURA."¹⁰

47. **Segundo requisito: razonamiento y diferendo de criterios interpretativos**

48. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo requisito queda cumplido en el presente caso, ya que los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes giraron en torno a una misma cuestión jurídica, a saber: si contra la resolución que desestime dar trámite a la solicitud de acumulación de juicios de amparo indirecto es procedente el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo vigente.

¹⁰ VI.2o.C.19 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, Tomo IV, noviembre de 2014, página 2890 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de noviembre de 2014, a las 9:51 horas». De texto: "La Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, no contempla expresamente lo relativo a la acumulación de autos y, además, suprimió por completo aquellas disposiciones de la ley abrogada que aludían a esa figura. Sin embargo, ello no conduce a la conclusión de que en caso de conexidad de causas, se trate de una figura prohibida, proscrita o no permitida, sino que simplemente se trata de una cuestión no regulada de manera expresa, pero que de ser necesaria bien puede implementarse. Al respecto, los artículos 66 y 67 de la ley en vigor regulan los incidentes, y en el primero de ellos se establece que en dicha forma de tramitación se dará curso a las cuestiones que expresamente se refiere la ley; y enseguida señala que también habrá de darse curso en la vía incidental a las cuestiones que por su propia naturaleza ameriten ese tratamiento y surjan durante el procedimiento. Así, el citado artículo 66 debe interpretarse de manera sistemática con las demás disposiciones de la Ley de Amparo, en el sentido de que si bien no se previó expresamente tramitación incidental a la acumulación de autos, lo cierto es que se trata de una cuestión que por su propia naturaleza amerita ese tratamiento. Lo anterior, en la medida en que la omisión del legislador no debe interpretarse como una prohibición tácita, ya que el trámite y resolución de la acumulación de autos en el juicio de amparo obedece a una cuestión práctica de economía procesal y para evitar sentencias contradictorias sin que, por el contrario, se advierta la existencia de algún impedimento legal para dar curso y sustanciar el procedimiento incidental relativo a la acumulación de autos que, en su caso, procederá en las hipótesis contempladas por el artículo 72 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente. Una razón más para arribar a la conclusión de que las reglas de conexidad son aplicables para definir cuándo dos o más litigios deben acumularse, es que no podría sostenerse que ante la inexistencia de regulación expresa en la Ley de Amparo de la separación de autos –como figura inversa a la acumulación–, los juicios en los que se reclamaran actos totalmente desvinculados entre sí, provenientes de materias jurídicas distintas, debieran resolverse en una sola sentencia, porque esto generaría un problema competencial para el conocimiento del recurso con el que dicho fallo pretendiera impugnarse."

49. Por una parte, el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa el Primer Circuito determinó que es improcedente el recurso de queja en contra de la resolución que niega tramitar la solicitud de acumulación de juicios de amparo indirecto, pues no constituye una determinación trascendental y grave que con su sola emisión cause daño o perjuicio no reparable en el fallo definitivo, ya que de dictarse sentencias contradictorias –de no haberse acumulado los juicios–, las partes no pierden su derecho de combatir las sentencias respectivas.

50. Por otra parte, los Tribunales Colegiados Primero del Vigésimo Segundo Circuito y Segundo en Materia Civil del Sexto Circuito, si bien no se pronunciaron de manera expresa sobre la procedencia del recurso de queja, consideraron que las mismas eran fundadas. Ello derivado del análisis de los agravios de los recursos de queja sometidos a su consideración en contra de las resoluciones por las que se negó dar trámite a la acumulación de juicios de amparo indirecto. De ello se advierte el criterio implícito de ambos tribunales en el sentido de que es procedente el recurso de queja en contra de la resolución que desestima tramitar la acumulación.

51. Sirve a apoyo a lo anterior, la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, P/J. 93/2006, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO."¹¹ En dicho criterio, se sostu-

¹¹ P./J. 93/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5. De texto: "De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes no sólo entre criterios expresos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición."

vo que el establecimiento de la jurisprudencia de la Suprema Corte derivada de la contradicción de tesis, debe superar las discrepancias existentes no sólo entre criterios expresos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto, no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales.

52. Así, se advierte que mientras el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito estimó que en contra de la resolución por la que se determina no acordar de conformidad la solicitud de acumulación de juicios de amparo indirecto, el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo vigente, **es improcedente**; los Tribunales Colegiados Primero del Vigésimo Segundo Circuito y Segundo en Materia Civil del Sexto Circuito, –de manera implícita, al abordar el estudio de los agravios relativos–, sostuvieron que el recurso de queja previsto en dicho numeral citado **es procedente**.

53. Como ha quedado expuesto, las conclusiones a las que los tribunales contendientes arribaron resultan opuestas y, por ende, se hace necesario que este Tribunal Pleno defina la cuestión en aras de la seguridad jurídica.

54. Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.

55. A partir de lo anterior, es posible concluir que los puntos de vista de los tribunales contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, pueden dar lugar a la formulación de la siguiente pregunta:

- ¿Es procedente el recurso de queja en contra de la resolución que niega dar trámite al incidente de acumulación de autos, al ser una resolución de naturaleza trascendental y grave que ocasiona un perjuicio no reparable en sentencia definitiva?

V. Criterio que debe prevalecer

56. **Consideraciones de la resolución.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia lo sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

57. La problemática principal del presente asunto, consiste en verificar la actualización de ciertos requisitos para la procedencia del recurso de queja

en el trámite de un juicio de amparo indirecto. La pregunta trascendental es si la negativa de dar tramitación a una solicitud de acumulación de autos de dos o más juicios de amparo, constituye una afectación trascendental y grave para la parte que solicitó la acumulación, sin que la misma pueda ser reparada en la sentencia definitiva.

58. En primer lugar, debe recordarse que el recurso de queja es uno de los medios de impugnación previstos en la Ley de Amparo para dar a los justiciables la oportunidad de recurrir una gran diversidad de resoluciones de autoridades responsables, de los Juzgadores de Distrito y de los Tribunales Colegiados de Circuito.¹² El recurso de queja está previsto en el artículo 97 de la Ley de Amparo, el cual a la letra establece lo siguiente:

"Artículo 97. El recurso de queja procede:

¹² Consideraciones sustentadas por la Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver, por unanimidad de votos, la contradicción de tesis 9/2014 el cuatro de febrero del dos mil quince. Ministro Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez. Del asunto mencionado derivó la tesis jurisprudencial 1a./J. 30/2015 (10a.), de título, subtítulo, y texto siguientes: "RECURSO DE QUEJA. PROCEDE EN CONTRA DE UN ACUERDO DICTADO DURANTE EL JUICIO DE AMPARO O INCIDENTE DE SUSPENSIÓN QUE NIEGUE LA EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES O CERTIFICADAS DE LOS AUTOS DEL EXPEDIENTE, AUNQUE EN ELLAS OBREN CONSTANCIAS DE UNA AVERIGUACIÓN PREVIA O CAUSA PENAL. De una interpretación del artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, cuyo contenido es homólogo al numeral 95, fracción VI, de la Ley de Amparo abrogada, y del artículo 278 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, se advierte que las partes en el juicio de amparo tienen derecho a solicitar copias de todas las constancias que fueron integradas al expediente del juicio por el Juez o Jueza de Distrito competente; por tanto, procede el recurso de queja en contra de un acuerdo emitido dentro del juicio principal de amparo o en el incidente de suspensión que deniegue la expedición de copias certificadas del mismo, a pesar de que se trate de constancias relativas a una averiguación previa o causa penal. Las razones específicas consisten en que tal resolución: a) no admite expresamente el recurso de revisión; b) por su naturaleza trascendental y grave pueda causar un perjuicio al solicitante al privarlo de un derecho previsto en el Código Federal de Procedimientos Civiles que se puede materializar en otro tipo de perjuicios dentro del propio procedimiento de amparo o fuera del mismo, y c) toda vez que ese perjuicio no es susceptible de enmendarse en la sentencia definitiva, pues es ajeno a la materia del juicio de amparo y, si bien la negativa podría ser motivo de reposición del procedimiento en un recurso de revisión, debe darse prioridad a la celeridad procesal y seguridad jurídica en aras de atender al derecho de acceso a una justicia pronta y completa. Lo anterior, sin que se prejuzgue sobre la resolución de fondo del recurso de queja y aclarando que la interposición de este recurso no conlleva como regla general la suspensión del procedimiento cuando se actúe en el juicio principal, ya que la negativa o concesión de otorgamiento de las copias, por sí misma, no implica necesariamente una influencia en la materia de la sentencia ni trastoca los derechos que se pudieran hacer valer en la audiencia constitucional, requisitos previstos para tal suspensión del procedimiento de acuerdo a los artículos 102 de la Ley de Amparo vigente y 101 de la Ley de Amparo abrogada."

"I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

"a) Las que admitan total o parcialmente, desechen o tengan por no presentada una demanda de amparo o su ampliación;

"b) Las que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional;

"c) Las que rehúsen la admisión de fianzas o contrafianzas, admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes;

"d) Las que reconozcan o nieguen el carácter de tercero interesado;

"e) Las que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional;

"f) Las que decidan el incidente de reclamación de daños y perjuicios;

"g) Las que resuelvan el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado; y

"h) Las que se dicten en el incidente de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo;

"II. Amparo directo, tratándose de la autoridad responsable, en los siguientes casos:

"a) Cuando omita tramitar la demanda de amparo o lo haga indebidamente;

"b) Cuando no provea sobre la suspensión dentro del plazo legal, conceda o niegue ésta, rehúse la admisión de fianzas o contrafianzas, admita las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes;

"c) Contra la resolución que decida el incidente de reclamación de daños y perjuicios; y

"d) Cuando niegue al quejoso su libertad caucional o cuando las resoluciones que dicte sobre la misma materia causen daños o perjuicios a alguno de los interesados."¹³

59. En términos generales, el objeto de este medio de impugnación es servir como un recurso de defensa diverso al que se plantea en contra de la sentencia definitiva de un Juez de Distrito o de un Tribunal Colegiado de Circuito, que permita a las partes proteger sus derechos y prerrogativas procesales tanto en el inicio del juicio de amparo como en su tramitación, incluyendo la sustanciación del incidente de suspensión en el juicio de amparo indirecto.

60. Ahora bien, el presupuesto de procedencia que nos interesa en esta contradicción de tesis es el previsto en el inciso e) de la fracción I del artículo citado. En tal inciso se prevé como materia del recurso de manera generalizada las resoluciones de un Juez de Distrito, con la finalidad de resolver de manera previa a la sentencia de amparo o posterior a ella incidencias que pudieran afectar de manera irreparable los derechos o prerrogativas procesales de las partes, con miras en todo momento a otorgar certeza y seguridad jurídica en el trámite y/o resolución final del juicio de amparo.

61. Dicho lo anterior, para poder abordar la materia de la presente contradicción de tesis, es necesario, en principio, explicar qué es lo que ha entendido esta Suprema Corte cuando alude a conceptos jurídicos indeterminados para efectos de la procedencia del recurso de queja como "naturaleza trascendental y grave" de la resolución del juzgador de amparo, "perjuicio a alguna de las partes" y que el mismo "no sea reparable en la sentencia definitiva".

62. Al respecto, este Tribunal Pleno estima que para que un medio de impugnación planteado encuadre en los supuestos de procedencia del inciso e) de la fracción I del artículo 97 de la Ley de Amparo, se requiere el acreditamiento de varios requisitos que se pueden clasificar desde el punto de vista estructural de la norma en dos categorías: objetivos y subjetivos.

63. Los requisitos objetivos radican en: (i) la existencia de una resolución dictada en el trámite de un juicio de amparo principal o en el incidente de suspensión; y (ii) que dicha resolución no admita expresamente el recurso de revisión. Se les considera objetivos, pues son supuestos en los que no debe de haber una valoración de su contenido o efectos, sino simplemente verificar la existencia de dicha resolución reclamada y su falta de reconocimiento

¹³ Énfasis añadido.

normativo para poder ser impugnada a través de otro medio de defensa como lo es el recurso de revisión.

64. Por su parte, son tres los requisitos subjetivos para que proceda el recurso de queja en contra de este tipo de determinaciones emitidas por un Juez de Distrito: (i) que dicha resolución sea de naturaleza trascendental y grave; (ii) que consecuentemente se cause un perjuicio de esa naturaleza a alguna de las partes; y, (iii) que esa afectación no sea reparable en sentencia definitiva. Se les valora como subjetivos, dado que no pueden delimitarse de manera previa y su actualización depende de cada caso concreto.

65. Es decir, estos requisitos de procedencia del recurso de queja se expresan a partir de conceptos jurídicos indeterminados que, aunque buscan un fin específico, no agotan su contenido en una definición precisa de actos posiblemente reclamados, sino que su aplicabilidad depende de cada caso en concreto y, por ende, del tipo de resolución que se impugna, el perjuicio que pudiera ocasionarse y su relación con la materia propia del juicio de amparo. Además, tales requisitos deberán ser determinados en cada asunto por el Tribunal Colegiado competente.

66. En esa línea argumentativa, se considera que los primeros dos requisitos subjetivos se encuentran íntimamente interrelacionados. Cuando la Ley de Amparo establece que la resolución del Juez de Distrito impugnable mediante el recurso de queja deberá ser "trascendental y grave", se refiere a que está fuera de lo ordinario; es decir, es trascendental y grave porque el propio contenido de la resolución provoca perjuicios de gran importancia o peso normativo para las partes del juicio de amparo. Así, dicha trascendencia o gravedad, se ve definida por sus probables consecuencias, y la envergadura de tales posibles perjuicios definen a su vez la naturaleza de dicha resolución para efectos de la procedencia del recurso.

67. Lo anterior se ve corroborado por la forma en que fueron redactados los preceptos de la Ley de Amparo aplicables, en los que se señalan que se podrán controvertir las resoluciones del juicio o del incidente de suspensión que no admitan recurso de revisión "y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes."

68. Por lo que hace únicamente al segundo requisito subjetivo, debe destacarse que la Ley de Amparo no delimita qué tipo de perjuicios se ven incluidos en su ámbito de aplicación, ni estipula que los mismos deberán de haberse dado materialmente previo a la interposición del medio de defensa. Dicho de otra manera, al utilizar la palabra "podrá", se hizo referencia a una

probabilidad de afectación y no a la necesaria concurrencia fáctica del perjuicio ocasionado por la emisión de la resolución jurisdiccional. En consecuencia, el abanico de posibles perjuicios que pueden reclamarse en el recurso de queja es mucho más amplio y tiene como único presupuesto necesario que el perjuicio incida trascendentemente y de manera real y objetiva en la esfera jurídica de la parte afectada.

69. No obstante, aunado a lo anterior, el referido tercer requisito subjetivo, es el que modula a sus dos predecesores. Únicamente podrán ser controvertidas por este medio de impugnación las resoluciones de un Juez de Distrito que sean trascendentes y graves al causar un perjuicio de esa calidad a alguna de las partes, exclusivamente cuando el mismo no sea reparable en sentencia definitiva.

70. El criterio de irreparabilidad radica en que el juzgador se encuentre imposibilitado para pronunciarse sobre dicha afectación en la sentencia definitiva del juicio o que, pudiéndose pronunciar al respecto, no sea posible solventar de forma integral los perjuicios que pudieran producir o hayan producido las mencionadas resoluciones a alguna de las partes; es decir, dicha resolución del juzgador es revisable en un recurso de queja, precisamente porque no forma parte de la materia o litis de la sentencia del juicio de amparo o porque es un presupuesto inmodificable en el que se podría basar la sentencia al ser parte del trámite del juicio principal o del incidente de suspensión.

71. Lo anterior, a pesar del supuesto jurídicamente viable de que la afectación producida por la resolución que no fue solventada por el Juez de Distrito en la sentencia definitiva pudiera ser controvertida a través del recurso de revisión (el cual podría concluir en una reposición del procedimiento), pues justamente lo que intenta lograr el recurso de queja es un perfeccionamiento del trámite del juicio de amparo en sus aspectos procesales o extraprocesales, a fin de otorgar celeridad, certeza y seguridad jurídica a las partes.

72. Con base en lo recién explicado, aplicado al caso que nos ocupa, se estima que una resolución mediante la cual un Juez de Distrito niega a una de las partes dar trámite a la acumulación de dos o más juicios de amparo, **no actualiza los aludidos presupuestos procesales del recurso de queja.**

73. En principio, debe decirse que en el juicio de amparo indirecto, la acumulación de autos –en términos de la doctrina procesal de este Alto Tribunal– se encuentra regulada por los artículos 66 y 67 de la Ley de Amparo, así como por los artículos 34, 36, 74, 75 y 76 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria. La acumulación es una figura que obedece

a la conexidad de dos o más litigios distintos, sometidos a procesos separados, pero que se vinculan por referirse al mismo acto reclamado. Sea que: **(i)** el mismo quejoso haya promovido diversos juicios de amparo indirecto, reclamando un mismo acto, atribuible a distintas autoridades; o **(ii)** diversos quejosos reclamen, de las mismas autoridades, el mismo acto violatorio de derechos humanos; la acumulación permitirá al juzgador resolver los litigios en una sola sentencia, evitando posibles contradicciones.¹⁴

74. Así, la finalidad de la acumulación reside en concentrar litigios distintos y, por economía procesal, resolverlos conjuntamente en una sola audiencia constitucional y mediante una sola sentencia, lo cual evita que se dicten resoluciones contradictorias.

75. La acumulación de juicios de amparo indirecto, puede ser tramitada de oficio o a petición de parte. Cuando es solicitada por una de las partes dentro de alguno de los procesos constitucionales que pretenden ser acumulados, se reserva al Juez de Distrito o Tribunal Unitario la facultad discrecional no sólo de dar trámite a la misma, sino, en su caso, de resolver si ha lugar o no a la acumulación respectiva.¹⁵

76. Por cuanto hace a los requisitos objetivos para la procedencia del recurso de queja promovido en contra del auto que niega dar trámite al inci-

¹⁴ Consideraciones sustentadas por este Alto Tribunal, al resolver, por unanimidad de once votos, la contradicción de tesis 27/2015 el uno de junio de dos mil quince. Ministro Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar. Del asunto mencionado derivó la tesis jurisprudencial «P./J. 24/2015 (10a.)» de título y subtítulo siguientes: "ACUMULACIÓN. LOS JUECES DE DISTRITO, AL CONOCER DE JUICIOS DE AMPARO INDIRECTO, PUEDEN ORDENAR EL TRÁMITE INCIDENTAL RESPECTIVO. En el derecho procesal constitucional, la acumulación es una figura que obedece a la conexidad de dos o más litigios distintos, sometidos a procesos separados, pero que se vinculan por referirse al mismo acto reclamado. Sea que: (i) el mismo quejoso haya promovido diversos juicios de amparo indirecto, reclamando un mismo acto, atribuible a distintas autoridades; o (ii) diversos quejosos reclamen, de las mismas autoridades, el mismo acto violatorio de derechos humanos; la acumulación permitirá al juzgador resolver los litigios en una sola sentencia, evitando posibles contradicciones. Si bien la nueva Ley de amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, no prevé expresamente la figura de la acumulación de los juicios de amparo indirecto, dicha institución puede ser tramitada por los jueces federales. Así, cuando se trate de dos o más amparos que se ventilan ante el mismo juzgador, éste puede tramitar la acumulación conforme al régimen general de sustanciación de cuestiones incidentales, previsto en los artículos 66 y 67 de la ley de la materia. Por su parte, en el caso de que los juicios de amparo indirecto que se pretenden acumular se tramiten ante Juzgados de Distrito o Tribunales Unitarios distintos, lo pertinente es acudir, además de a lo dispuesto en los artículos mencionados de la Ley de Amparo, al artículo 74 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria."

¹⁵ Párrafo 73 de la contradicción de tesis 27/2015.

dente de acumulación de juicios de amparo indirecto, esta Suprema Corte estima que se cumplen los dos requisitos necesarios: **(i)** la existencia de una resolución dictada en el trámite de un juicio de amparo principal o en el incidente de suspensión; y, **(ii)** que dicha resolución no admita expresamente el recurso de revisión. Lo anterior pues la resolución que niega dar trámite a la acumulación se dicta dentro del trámite de un juicio de amparo indirecto y la misma no es susceptible de ser combatida mediante recurso de revisión, pues dicho supuesto no está comprendido dentro de las hipótesis limitativamente señaladas en el artículo 81 de la Ley de Amparo vigente.

77. En cuanto a los requisitos de índole subjetiva, este Tribunal Pleno considera que la resolución en la que se deniega el trámite incidental de acumulación no es trascendental, grave ni irreparable; es decir, no causa ni podría causar un perjuicio de dicha naturaleza a la parte solicitante.

78. Ello es así, en virtud de que si bien la acumulación es deseable desde el punto de vista de la economía procesal y a fin de evitar sentencias contradictorias, su trámite y resolución corresponde a una decisión discrecional del juzgador constitucional, quien rige el proceso y tiene amplias facultades para ello.

79. El Juez de Distrito ante quien se llevan los procesos sujetos a ser acumulados, tiene conocimiento directo de todos los asuntos y está en posibilidad de analizar con detenimiento las particularidades litigiosas de éstos, la forma en que los litigantes llevan el asunto y la conveniencia de iniciar el trámite incidental de la acumulación de autos. Lo anterior no sólo cuando los procesos que se pretenden acumular están bajo su índice y conocimiento, sino, además, cuando al menos uno de los mismos es de su competencia jurisdiccional.

80. La decisión discrecional del juzgador no afecta de forma irreparable los derechos de la parte que solicita la acumulación de autos, ni la deja sin defensa, pues en caso de dictarse resoluciones contradictorias, la parte perjudicada podría impugnar la sentencia que dicte el Juez de Distrito mediante un recurso de revisión. Este recurso de revisión podría concluir en una reposición del procedimiento, aunque también existe la posibilidad de que en la sentencia que dicte el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la segunda instancia constitucional, se resuelvan los problemas y vicios *in iudicando* que pudieran haberse suscitado en la primera instancia, debido a la negativa de tramitar la acumulación solicitada. Lo anterior evidencia que la improcedencia del recurso de queja en contra de la resolución que niega dar

trámite al incidente de acumulación, no vulnera los principios procesales de celeridad, certeza o seguridad jurídica.

81. Resulta aplicable, en lo conducente, la jurisprudencia 2a./J. 42/2009, de rubro y texto siguientes:

"RESOLUCIÓN DICTADA POR EL JUEZ DE DISTRITO EN LA QUE NIEGA LA SOLICITUD DE ACUMULACIÓN RESPECTO DE JUICIOS SEGUIDOS EN JUZGADOS DIFERENTES. EN SU CONTRA NO PROCEDE RECURSO ALGUNO. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modifica la jurisprudencia 24, publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-2000, Tomo VI, Materia Común, página 21, con el rubro: 'ACUMULACIÓN DE JUICIOS DE AMPARO. IMPROCEDENCIA DE LA QUEJA CONTRA LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA.', en la que sostuvo que aun cuando el artículo 60 de la Ley de Amparo no establece que la resolución dictada por el Juez de Distrito ante quien se solicite la acumulación de juicios no admite recurso alguno, como existe la misma razón que en la acumulación prevista en el artículo 59 de la ley citada, debe aplicarse igual disposición, lo cual es inexacto, en atención a que aquel precepto no establece expresamente la improcedencia de recurso alguno, como sí lo hace éste. Lo anterior, toda vez que una nueva reflexión sobre el tema lleva a sostener que el artículo 59 de la ley de la materia no permite la impugnación del auto que niegue la acumulación de juicios de amparo seguidos ante el mismo órgano jurisdiccional, porque el mismo Juez de Distrito tiene conocimiento directo de todos los asuntos y no debe dictar resoluciones contradictorias entre sí, caso distinto al de la solicitud de acumulación de procedimientos seguidos ante distintos juzgadores, donde sí se podrían emitir sentencias contradictorias, por lo que, en principio, podría impugnarse esa resolución. Sin embargo, no procede recurso alguno contra ésta porque no encuadra en las hipótesis previstas en los artículos 83, 95 y 103 de la Ley de Amparo. Particularmente, no se actualiza el supuesto del artículo 95, fracción VI, del mismo ordenamiento, ya que esta resolución no puede acarrear una violación de naturaleza trascendental y grave que cause daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva, porque no afecta los derechos de las partes, ni las deja sin defensa o influye en la sentencia que se dicte en definitiva, pues inclusive, en el caso de dictarse resoluciones contradictorias, la parte perjudicada podría impugnar la sentencia que dicte el Juez de Distrito mediante un ulterior recurso. Además, es importante destacar que corresponde a un Tribunal Colegiado de Circuito pronunciarse sobre la procedencia de la acumulación, cuando se suscite un conflicto entre dos Juzgados de Distrito por estimar

uno que procede la acumulación y el otro considere que no es procedente, en términos del artículo 61 de la Ley de Amparo.¹⁶

82. De todo lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que es improcedente el recurso de queja promovido en contra de la resolución que niega dar trámite a la solicitud de acumulación de autos de dos o más juicios de amparo indirecto, toda vez que dicha resolución no causa una afectación de naturaleza "trascendental, grave e irreparable", en términos de lo dispuesto por el inciso e) de la fracción I del artículo 97 de la Ley de Amparo.

83. Atento a lo razonado, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el siguiente criterio establecido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los siguientes términos:

RECURSO DE QUEJA. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE UNA RESOLUCIÓN DEL JUEZ DE DISTRITO QUE NIEGA DAR TRÁMITE A LA SOLICITUD DE ACUMULACIÓN DE DOS O MÁS JUICIOS DE AMPARO. La acumulación de autos es una figura procesal que obedece a la conexidad de dos o más litigios distintos, sometidos a procesos separados, pero vinculados por referirse al mismo acto reclamado, cuya finalidad consiste en concentrar litigios y, por economía procesal, resolverlos conjuntamente en una audiencia constitucional mediante una sola sentencia, lo cual evita el dictado de resoluciones contradictorias. Cuando la acumulación es solicitada por una de las partes en alguno de los procesos constitucionales que pretenden ser acumulados, se reserva al Juez de Distrito no sólo la facultad discrecional de darle trámite sino, en su caso, de resolverla. La resolución que niega dar trámite al incidente respectivo no es trascendental ni grave, es decir, no produce una afectación imposible de repararse en la sentencia definitiva, en virtud de que el daño que pudiere causar, consistente en el dictado de sentencias contradictorias, puede repararlo el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión ordenando reponer el procedimiento o resolviendo en la sentencia correspondiente los problemas suscitados en la primera instancia constitucional y derivados de la negativa de tramitar la acumulación solicitada. En consecuencia, el recurso de queja promovido contra la resolución del Juez de Distrito que niega dar trámite a la solicitud de acumulación de dos o más juicios de amparo es improcedente, en términos del artículo 97, fracción I, inciso e), de la ley de la materia.

¹⁶ 2a./J. 42/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, mayo de 2009, página 260.

VI. Decisión

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del apartado cuarto de esta resolución.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de este fallo.

CUARTO.—Dése publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese: con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I y II relativos, respectivamente, a los antecedentes y al trámite.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado III, relativo a la competencia y a la legitimación. El Ministro Cossío Díaz votó en contra por lo que se refiere a la competencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de

Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado IV, relativo a la existencia de la contradicción.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado IV, relativo a la existencia de la contradicción.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

El Ministro Eduardo Medina Mora I. no asistió a la sesión de dos de junio de dos mil quince previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis P/J. 21/2015, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 30.

La tesis de jurisprudencia P/J. 24/2015 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 19.

RECURSO DE QUEJA. PROCEDE CONTRA LAS DETERMINACIONES DE UN JUEZ DE DISTRITO QUE NIEGUEN A LAS PARTES EL ACCESO A INFORMACIÓN CLASIFICADA COMO RESERVADA POR LA AUTORIDAD, O BIEN, QUE REQUIERAN A ÉSTA SU EXHIBICIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO [ARTÍCULOS 97, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY DE LA MATERIA VIGENTE Y 95, FRACCIÓN VI, DE LA ABROGADA].

CONTRADICCIÓN DE TESIS 157/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS TERCERO DEL SEXTO CIRCUITO, SÉPTIMO DEL PRIMER CIRCUITO, SEGUNDO DEL TERCER CIRCUITO Y DÉCIMO SÉPTIMO DEL PRIMER CIRCUITO, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 20 DE ENERO DE 2015. UNANIMIDAD DE DIEZ VOTOS DE LOS MINISTROS 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, JUAN N. SILVA MEZA, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: LAURA GARCÍA VELASCO.

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

VISTOS; y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Mediante oficio presentado el siete de mayo de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan de Dios Montero García denunció la posible existencia de contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 112/2013, en el que, señala el denunciante, se sostuvo el criterio de que es improcedente el recurso de queja contra las determinaciones de los Jueces de Distrito que declaren como información reservada a las constancias que envían las autoridades responsables y, por ende, nieguen su acceso a las partes, en contra del criterio sustentado por los Tribunales Colegiados Tercero en Materia Administrativa del Sexto Circuito, Séptimo en Materia Administrativa del Primer Circuito y Segundo en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver los recursos de queja 60/2011,

94/2012, 18/2012, en los que se declaró procedente el recurso de queja y se pronunciaron respecto al fondo del asunto.

SEGUNDO.—Por auto de doce de mayo de dos mil catorce, el Ministro presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente de contradicción de tesis con el número **157/2014**, y la admitió a trámite. Asimismo, avocó el asunto a la Segunda Sala, y solicitó a las presidencias de los Tribunales Colegiados indicados, la remisión de diversos informes y constancias, y turnó los autos al Ministro Sergio A. Valls Hernández.

TERCERO.—Mediante proveído de once de junio de dos mil catorce, el Ministro presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó turnar los autos al Ministro ponente.

CUARTO.—En sesión pública de tres de septiembre de dos mil catorce, la Segunda Sala acordó enviar el asunto al Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte, para su resolución.

QUINTO.—En proveído de nueve de septiembre de dos mil catorce, dictado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se devolvió el asunto al Ministro ponente, para que formule el proyecto respectivo y dé cuenta con él al Pleno.

SEXTO.—En proveído de ocho de enero de dos mil quince, dictado por el presidente de la Suprema Corte, se retornó el asunto al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pues, se refiere a la posible contradicción entre criterios sustentados por Tribunales Colegiados de distinto circuito.

SEGUNDO.—La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue denunciada por el autorizado en términos amplios del quejoso, en el juicio de amparo indirecto 587/2013, del índice del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, del que derivó

el mencionado recurso de queja 112/2013, lo cual encuentra fundamento en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente.

TERCERO.—Precisado lo anterior, es pertinente tener en cuenta lo que los Tribunales Colegiados de Circuito involucrados expusieron en las ejecutorias de las que derivaron los criterios que el denunciante considera contradictorios.

Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito

Al resolver la queja 112/2013, sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:

"SEXTO.—Resulta innecesario el análisis de los agravios hechos valer por la parte quejosa, ahora recurrente, toda vez que el recurso que se interpone resulta improcedente y debe desecharse. ... En efecto, la recurrente interpone el presente recurso, en términos del inciso e) de la fracción I del artículo 97 de la Ley de Amparo, que dispone lo siguiente: (se transcribe).—Del precepto anterior, se desprende que los requisitos para la procedencia del recurso de queja, tratándose de resoluciones dictadas en el amparo indirecto, que en el mismo se contemplan son: a) La resolución que se impugna sea dictada durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión; b) La resolución emitida no debe admitir expresamente el recurso de revisión conforme al artículo 83 de la Ley de Amparo; c) por su naturaleza trascendental y grave tal resolución pueda causar daño o perjuicio a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva; y, d) Contra resoluciones que se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional, y que reúnan las anteriores características.—Ahora bien, tratándose del proveído que se impugna, en el cual, la Juez del conocimiento estimó como reservadas las documentales exhibidas por el Magistrado presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su calidad de presidente de la Junta de Gobierno y Administración, consistentes en el expediente formado con motivo de la queja presentada por el hoy recurrente, el veintidós de abril de dos mil trece, en contra de los Magistrados integrantes de la Décima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa; ello, de conformidad con el artículo 14, fracción V, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no cumple con el requisito establecido en el inciso c) antes mencionado, en relación con que dicho auto, por su naturaleza trascendental y grave, pueda causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva.—Cabe precisar que el referido proveído cumple con el requisito establecido en el inciso a), en tanto que la resolución es dictada durante la tramitación del

juicio de amparo.—El auto impugnado cumple con la hipótesis prevista en el inciso b), en tanto que no admite expresamente el recurso de revisión, toda vez que el citado medio de defensa procede en los siguientes supuestos: 'Artículo 81.' (se transcribe).—Sin embargo, tal y como se precisó anteriormente, el auto impugnado no cumple con la hipótesis prevista en el inciso c), dado que por su naturaleza, no se estima que sea trascendental y grave, ni que pueda ocasionar daño o perjuicio a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva, pues si bien la Juez del conocimiento estimó como reservadas las documentales exhibidas por el Magistrado presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su calidad de presidente de la Junta de Gobierno y Administración, consistentes en el expediente formado con motivo de la queja presentada por el hoy recurrente el veintidós de abril de dos mil trece, en contra de los Magistrados integrantes de la Décima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; ello, de conformidad con el artículo 14, fracción V, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; lo cierto es que la determinación de si la parte quejosa tiene derecho a conocer las constancias del expediente administrativo antes mencionado constituye parte del fondo del asunto en el juicio de amparo, dado que de lo que se duele en su demanda de amparo, en esencia, es de que las autoridades responsables omitieron dar trámite a la queja antes mencionada. De ahí que, en todo caso, al resolver el fondo del asunto, se determinará si tiene interés para controvertir dicho acto; así como si se puede o no ser considerado como parte dentro del citado procedimiento administrativo y, por ende, su acceso a las documentales que lo integran.—En efecto, de concederse el amparo, ningún perjuicio concreto representaría el hecho de que las constancias de mérito se hayan considerado como información reservada y que, por ende, que la parte quejosa no tenga acceso a ellas, pues en todo caso, ello es reparable en la sentencia definitiva, y en el supuesto de que se le llegara a negar la protección federal, no se le habría privado de ningún derecho del que fuera titular precisamente, porque lo que se determinaría sería su falta de derecho a imponerse del procedimiento referido.—Así entonces, de lo expuesto, se advierte que el recurso de queja intentado, resulta improcedente, toda vez que, en la hipótesis prevista en el inciso e) de la fracción I del artículo 97 de la Ley de Amparo, se establece que dicho medio de impugnación puede ser hecho valer por cualquiera de la partes en un juicio de amparo que estime que determinada resolución le irroga un agravio en menoscabo de sus derechos procesales, de lo que se obtiene que tal condición constituye un requisito de procedencia, por lo que, tal como se expresó, el acuerdo recurrido, no le irroga un agravio a sus derechos procesales, dado que tal determinación no incide en la oportunidad de defensa del hoy recurrente.—Sirve de apoyo a lo anterior, en la parte conducente y en la

medida que no contradice, lo dispuesto en el inciso e) fracción I del artículo 97 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia P./J. 74/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, junio de 2001, en la página 6, de rubro y texto: 'PRUEBAS OFRECIDAS O ANUNCIADAS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. EL AUTO DE LOS JUECES DE DISTRITO POR EL QUE ORDENAN SU PREPARACIÓN Y DESAHOGO, EXCEPCIONALMENTE ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL RECURSO DE QUEJA, SIEMPRE Y CUANDO PUEDAN CAUSAR UN DAÑO O PERJUICIO TRASCENDENTE, GRAVE Y DE IMPOSIBLE REPARACIÓN EN LA SENTENCIA DEFINITIVA, LO QUE EN CADA CASO DEBERÁ DETERMINAR EL TRIBUNAL COLEGIADO COMPETENTE.' (se transcribe).—No obsta a la anterior determinación, que el recurrente alegue que él fue quien ofreció dichas pruebas conforme al artículo 121 de la Ley de Amparo, ya que las mismas se le tuvieron como pruebas de su parte, tan es así, que en el acto recurrido la Juez precisó '... con fundamento en el artículo 119 de la Ley de Amparo, téngase como pruebas de su parte las documentales referidas en los párrafos que anteceden, sin perjuicio de hacer relación de dichos medios de convicción en la etapa correspondiente de la audiencia constitucional.'; pues tal como se mencionó, no puede considerarse que se le ocasione ningún perjuicio, con el hecho de que no se le permita tener acceso a las mismas; ello, en virtud de que será en la sentencia, en donde se determine si puede otorgársele la calidad de parte en el procedimiento administrativo de responsabilidad de que se trata. De ahí que al no estar aún reconocida su calidad como parte dentro de dicho procedimiento, no puede tener acceso a las constancias que lo integran.—Finalmente, debe indicarse que el último de los supuestos para que proceda el recurso de queja en contra de las resoluciones dictadas en amparo indirecto una vez fallado el juicio de amparo –inciso d)–, tampoco se cumple porque, como anteriormente se expuso, la litis planteada en el recurso de queja versa sobre un proveído dictado durante la tramitación del juicio de amparo indirecto.—En las condiciones apuntadas, al no acreditarse la hipótesis de improcedencia, en términos del inciso e) fracción I del artículo 97 de la Ley de Amparo, el recurso de queja intentado en contra de auto de catorce de junio de dos mil trece, debe desecharse, sin que obste el hecho de que, por acuerdo de presidencia de nueve de julio de dos mil trece, se haya admitido, pues se trata de una determinación de mero trámite, que no causa estado, ni vincula al Pleno de este órgano colegiado."

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito

Este Tribunal Colegiado, el ocho de septiembre de dos mil once, al resolver el recurso de queja 60/2011, determinó, en lo conducente, lo siguiente:

"QUINTO.—Refiere el recurrente en su único agravio. Esencialmente, que el requerimiento hecho por el Juez Quinto de Distrito vulnera en su perjuicio la garantía consagrada en el artículo 6o. constitucional, en virtud de que contraviene lo establecido en el artículo 12, fracciones IV y X, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, toda vez que la información contenida dentro del expediente CTER/04/2011, es considerada como reservada, conforme lo dispuesto en el precepto legal supra indicado.—Afirma que la reserva se surte en virtud de tratarse de un expediente que se formó con motivo de un trámite administrativo, además de formar parte de un procedimiento deliberativo para la toma de una decisión administrativa, cuya finalidad es la determinación de la presunta responsabilidad en que incurrieron los funcionarios públicos durante la administración municipal 2008-2011.—Agrega que, en ese tenor, se pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia de rubro: 'INFORMACIÓN RESERVADA EXCEPCIÓN A PROHIBICIÓN DE SU DIVULGACIÓN.'; agregando que, si bien en el criterio jurisprudencial en comento, se advierte la existencia de una excepción a la prohibición de la divulgación de la información que tenga el carácter de reservada, cuando con ello se beneficie a la sociedad, lo cierto es que en el caso a estudio, no se surte tal hipótesis, porque difundir el contenido del referido expediente en nada beneficiaría a la sociedad y, por lo contrario, generaría daños a la autoridad responsable recurrente.—Aduce también, que el acuerdo que se recurre violenta la disposición contenida en el artículo 6o. constitucional, como el contenido del artículo 12, fracciones IV y X, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, toda vez que por criterio jurisprudencial, la única autoridad que queda exenta de cumplir con los criterios en materia de transparencia y acceso a la información, respecto a la información considerada como reservada, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejercicio de sus competencias constitucionales, por lo que no existe disposición alguna o criterio de la corte que faculte a un Juzgado de Distrito, a requerir ese tipo de información.—En apoyo de sus argumentos, la recurrente invocó la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. LOS CRITERIOS EN LA MATERIA QUE CONSIDERAN DETERMINADA INFORMACIÓN COMO RESERVADA, NO SON APLICABLES CUANDO ES SOLICITADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES.'.—De los agravios narrados deviene inoperante aquel en que la recurrente sostiene que el a quo, al emitir el acuerdo impugnado, transgredió las garantías consagradas en el artículo 6o. de la Constitución Federal.—Esto es así, en virtud que, de acuerdo con los artículos 103 y 107 constitucionales interpretados en forma sistemática, el juicio de amparo, es el único medio de defensa para reclamar las contravenciones a las garantías individuales ante

los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, en los términos que marca la Constitución Federal.—Por tanto, en los recursos que prevé la legislación de amparo, no se pueden examinar los argumentos de la parte inconforme tendientes a demostrar que el Juez de Distrito violó derechos públicos subjetivos, ya que si se hiciera, se estaría tratando al juzgador federal del conocimiento, como autoridad responsable, siendo que los recursos previstos para tratar de atacar decisiones emitidas dentro de los juicios de amparo, como en el caso lo es la queja, son instrumentos a través de los cuales el legislador tiene a asegurar un óptimo ejercicio de la función judicial, mas no así medios de control de constitucionalidad autónomos.—Apoya lo anterior, el siguiente criterio jurisprudencial: 'AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE SOSTIENEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN ESE ASPECTO.' (se transcribe).—Los restantes motivos de disenso son infundados, al tenor de las consideraciones que se exponen enseguida: El artículo 6o. constitucional establece lo siguiente: (se transcribe).—El precepto constitucional transcrito establece la libertad de expresión, garantizando a todo individuo que se encuentre en territorio nacional, la posibilidad de expresar libremente sus ideas; así como el llamado derecho a la información que, como complemento del primero, le da al individuo el derecho de recibir una información objetiva y oportuna.—El aludido derecho a la información tiene como antecedente remoto, el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, surgida en la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año de mil novecientos cuarenta y ocho, que prevé: 'Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.'—El aludido derecho se retomó en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, de mil novecientos sesenta y seis, estableciendo, en su artículo 19, lo siguiente: (se transcribe).—En dicho precepto se resaltó la separación que ya se había hecho en la aludida Declaración Universal de los Derechos Humanos, distinguiendo entre el derecho a no ser molestado a causa de las opiniones y, de aquél a recibir y difundir información; asimismo, se introdujo la necesidad de establecer en forma expresa en la ley, ciertas restricciones en aras de proteger los derechos y la reputación de los demás, la seguridad nacional, la moral y el orden público.—Posteriormente, en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de dos (sic) mil novecientos sesenta y nueve, se estableció que el derecho a la libertad de pensamiento y expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.—De la naturaleza de garantía constitucional, resulta incontrovertible que el titular del derecho a la

información, es todo aquel sujeto que se encuentra en la situación de gobernado, atendiendo al artículo 1o. de la Constitución; en consecuencia, la totalidad del derecho, debe considerarse atribuida a cualquier persona jurídica, física o moral, en la medida que las personas jurídicas son reconocidas por la ley.—En correlación con lo anterior, el obligado por tal derecho es el Estado, que está constreñido a garantizar que se permita o proporcione dicha información, sin más limitante que la propia Constitución, y las que se establezcan en las leyes.—La información que comprende el aludido derecho, es toda aquella que tenga un carácter público y sea de interés general, es decir, todos aquellos datos, hechos, noticias, opiniones e ideas que puedan ser difundidos, recibidos, investigados, acopiados, almacenados, procesados o sistematizados por cualquier medio, instrumento o sistema.—El derecho a la información no es absoluto, como se desprende del contenido de las fracciones I y II del transcrito artículo 6o. constitucional, en las que, si bien se establece el principio de máxima publicidad, también se prevén limitantes, con la finalidad de evitar que ese derecho entre en conflicto con otro tipo de acuerdos, limitantes en razón del interés nacional e internacional, limitaciones por intereses sociales y limitaciones para protección de la persona.—En ese tenor, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla dispone: (se transcribe).—De los preceptos transcritos se advierte que el objetivo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla es, entre otros, el de reglamentar lo dispuesto en los artículos 6o. y 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de garantizar el derecho de las personas de acceder a la información pública, regulando los procedimientos para su obtención, y estableciendo las instancias ante las cuales se diriman las controversias que resulten de las solicitudes de información que realicen los particulares a cualquiera de los Poderes del Estado o de los Municipios.—Asimismo, se desprende que el derecho de las personas para acceder a la información pública, entendida ésta como la contenida en documentos de todo tipo en poder de los sujetos obligados señalados en la ley, se encuentra limitado excepcionalmente respecto de la información pública que en términos de la ley en comento, se encuentra clasificada como reservada o confidencial, la cual, entre otras, es aquella generada por la realización de un trámite administrativo hasta su finalización, y la que contenga las opiniones, recomendaciones o información correspondiente a documentos o comunicaciones internas que sean parte de un procedimiento deliberativo para la toma de una decisión administrativa.—Como se desprende de lo hasta aquí narrado, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla reglamenta el derecho de acceso a la información pública establecido en su favor de los particulares, el procedimiento para su ejercicio, sus excepciones mediante las figuras de información reservada y confidencial, los sujetos obligados a proporcionar dicha información y los

procedimientos para dirimir las controversias que se susciten por la aplicación de la referida legislación.—Frente a ese derecho público subjetivo de los gobernados y el deber de las autoridades de proporcionar la información solicitada, se encuentra la función jurisdiccional para dirimir las controversias que se susciten en la aplicación de las leyes.—Al respecto, en los artículos 94 y 103, fracción I, de la Constitución Federal se prevé: (se transcribe).—En concordancia con lo anterior, los artículos 1o., fracción V, 42 y 48 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación disponen: (se transcribe).—Por su parte, los artículos 149 y 78 de la Ley de Amparo prevén: (se transcribe).—A su vez, los artículos 80 y 87 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, conforme a su numeral 2o., párrafo segundo, son del tenor literal siguiente: (se transcribe).—De los preceptos constitucionales y legales transcritos, se desprende que la función jurisdiccional en asuntos en que se reclamen actos de autoridades que vulneren garantías individuales, se ejerce, entre otros órganos del Poder Judicial Federal, por los Juzgados de Distrito.—En el ejercicio de su función jurisdiccional, los Jueces de Distrito solicitarán a las autoridades responsables, su informe con justificación y éstas estarán obligadas a rendirlo, exponiendo las razones y fundamentos legales que estimen pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio y acompañaran, en su caso, copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe, si no lo hace así, el Juez de Distrito le impondrá, en la sentencia respectiva, una multa de diez a ciento cincuenta días de salario; aunado a lo anterior, el Juez de amparo deberá recabar oficiosamente pruebas que, habiendo sido rendidas ante la responsable, no obren en autos y estime necesarias para la resolución del asunto.—Asimismo, de los preceptos en escrutinio, se desprende que los Jueces de Distrito gozan de discrecionalidad en la guarda, custodia y difusión de las pruebas aportadas al juicio; de ahí que, cuando las autoridades obligadas a proporcionar la información pública, les manifiesten su oposición a que la información proporcionada se mantenga en reserva, en ejercicio de esa discrecionalidad, deberán fundada y motivadamente proveer lo procedente.—Apoya lo considerado, en lo conducente, la jurisprudencia siguiente: (se transcribe).—De las anteriores premisas deriva lo infundado de los agravios supra sintetizados, pues es evidente que el auto de catorce de julio de dos mil once, mediante el cual el Juez Quinto de Distrito en el Estado de Puebla requirió a la autoridad recurrente remitiera copia certificada de todas y cada una de las constancias que integran el expediente CTER/04/2011, de su índice, no se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la señalada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla y, por ende, resulta irrelevante que la información contenida en dicho expediente, se encuentre clasificada como reservada, pues ello constituye una limitante al derecho de los gobernados a solicitar información, mas no a la facultad de una autoridad

jurisdiccional para requerirla; esto es, la indicada ley no regula la actividad jurisdiccional en sí, no sólo de la Suprema Corte de Justicia, como infundadamente lo sostiene la recurrente, al afirmar que es la única autoridad que queda exenta de cumplir con los criterios en materia de transparencia y acceso a la información, respecto a la información considerada como reservada, sino de todo órgano jurisdiccional como lo es el Juez de Distrito que emitió el acto recurrido.—Por ende, contrariamente (sic) a lo argumentado por la recurrente, no existe impedimento para que el a quo requiera las copias certificadas del expediente antes precisado, pues la citada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, como ya se evidenció, no regula los requerimientos que la autoridad jurisdiccional efectúe a otra autoridad con apoyo en las diversas leyes procesales, sino únicamente reglamenta la obligación que tiene el Estado de dar acceso a los particulares a la información.—Apoyan lo considerado, por analogía, los siguientes criterios: (se transcriben).—Máxime que, en el caso, la información solicitada resulta necesaria para resolver el asunto sometido a su potestad, tal como lo expresó el a quo, y el requerimiento impugnado tiene fundamento en lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley de Amparo, disposición que faculta a los Jueces de amparo a recabar oficiosamente las pruebas que, habiendo sido recibidas ante la responsable, no obren en autos y estime necesarias para la resolución del asunto.—Lo anterior es así, en virtud que de las constancias que obran en la copia certificada del juicio de garantías 744/2011, del índice del Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Puebla, remitida en apoyo al informe relativo al presente recurso de queja, a las que se concede valor probatorio pleno, de conformidad con los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, conforme a su numeral 2o., párrafo segundo, se advierte que el quejoso señaló como actos reclamados, entre otros, el iniciar y tramitar el expediente CTER/04/2011, en violación manifiesta de los artículos 8o., 14 y 16 constitucionales, expresando como antecedentes del acto reclamado, entre otros, que: ocupó el cargo de secretario del Ayuntamiento de San Andrés Cholula, Puebla, hasta el catorce de febrero de dos mil once, en que inició el proceso de entrega recepción a la nueva administración municipal.—Concluido dicho proceso, se integró la comisión transitoria de revisión del acta de entrega recepción, la cual ha citado al quejoso en los autos del expediente CTER/04/2011, de su índice, en opinión del impetrante de garantías, sin tener competencia, personalidad y fundamentación para ello.—Que presentó y ratificó un escrito ante la citada comisión, expresando que ésta carecía de competencia, personalidad y fundamentación para iniciar, tramitar y concluir el proceso de citación a funcionarios municipales de la administración saliente, libelo del cual, la referida comisión determinó reservar el acuerdo respectivo, sin que a la fecha se la haya notificado acuerdo alguno recaído al mencionado escrito, no obstante los múltiples requerimientos verba-

les que ha formulado ante el personal de la aludida comisión.—Acto reclamado y argumentos que ponen de manifiesto, que las constancias requeridas por el Juez de Distrito resultan necesarias para resolver el asunto sometido a su potestad; lo que de modo alguno implica que la información proporcionada por la recurrente pierda su carácter de reservada o se dé a conocer libremente a las partes, toda vez que al desahogar el requerimiento formulado por el Juez Federal, la recurrente, de manera fundada y motivada, y cumpliendo las exigencias previstas en el artículo 14 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, podrá manifestar su oposición a la divulgación de la información consignada en el expediente supra indicado, y una vez que la documentación solicitada se encuentre en poder del Juez de Distrito, éste estará en aptitud de pronunciarse también fundada y motivadamente, acerca de lo correcto o no de la clasificación como reservada de la documentación en comento y, en su caso, si es factible permitir al quejoso al acceso a ella, o bien de las medidas que deban adoptarse para la conservación de la reserva de la aludida documentación; así, con la documentación requerida el Juez de Distrito estará en posibilidad de desarrollar su función jurisdiccional que jurídicamente le ha sido encomendada.—En las relatadas consideraciones, ante lo ineficaz del único motivo de inconformidad planteado por el recurrente, se impone declarar infundado el presente medio de defensa."

Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito

Dicho Tribunal Colegiado, el diecinueve de septiembre de dos mil doce, en el recurso de queja 94/2012 resolvió, en lo que interesa, lo siguiente:

"SEXTO.—Con fundamento en el artículo 79 de la Ley de Amparo, se procede al estudio conjunto de los dos agravios formulados por el recurrente, dada la estrecha relación que guardan entre ellos.—El recurrente hace valer que le causa perjuicio el auto recurrido, ya que ilegalmente el Juzgado de Distrito con la aplicación de los artículos 14, fracciones II y IV, y 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, viola en su contra, lo dispuesto por los artículos 2o., 149 y 154 de la Ley de Amparo.—Afirma que del contenido del artículo 2o. de la Ley de Amparo, no se desprende que el mismo pueda sustanciarse en base a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y mucho menos que dicha legislación sea aplicable de forma supletoria. Señala que el juzgado a quo, de forma contradictoria, por una parte, deja a disposición para consulta el expediente administrativo CZA/052/2000, y por la otra, no permite al quejoso la consulta del mismo.—Manifiesta que, con la determinación del juzgado federal, de no permitirle al quejoso la consulta del expediente adminis-

trativo que ofreció como prueba, al estimar que se trata de información reservada, se viola su derecho a una adecuada defensa, dado que a pesar de que se otorgó el plazo para que formulara ampliación de la demanda, ante la negativa a la consulta del expediente administrativo, se limita su derecho a conocer el contenido del expediente administrativo y de ampliar o modificar sus conceptos de violación; máxime que es parte y accionante del juicio administrativo de que se trata y que, además, éste se encuentra concluido.—Alude que no se subsana la violación anteriormente aducida, por el hecho de que la autoridad responsable hubiese mencionado que el expediente administrativo está disponible para su consulta por el quejoso, en las oficinas de la Procuraduría General de la República, en virtud de que ya acudió varias veces a dichas oficinas y le han negado el acceso al interior de las mismas, por lo que no se le permite consultar el expediente.—Como cuestión previa, es necesario establecer la naturaleza jurídica del derecho a la información que se le otorga a todo individuo, como una prerrogativa de recibirla de una manera objetiva y oportuna.—Ese derecho se instituye en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, surgida en la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año de mil novecientos cuarenta y ocho, la cual, en su artículo 19, establece: (se transcribe). Este derecho también se consagra en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de mil novecientos sesenta y nueve, en donde se establece que el derecho a la libertad de pensamiento y expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de frontera, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. En nuestro país, el derecho a la información, actualmente se encuentra contemplado en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece: (se transcribe).—De lo expuesto, se advierte que el derecho a la información, se instituye a favor de todo el individuo, de cualquier persona jurídica, física o moral.—Correlativamente, el sujeto pasivo u obligado por tal derecho es el Estado, que está constreñido a garantizar que se permita o proporcione dicha información, sin más limitante que la propia Constitución y las que se establezcan en las leyes.—Esto es, de los numerales referidos correspondientes a los instrumentos internacionales y que acoge nuestra Constitución, en la fracción I del artículo 6o., se establece que el derecho a la información tiene sus limitantes, en razón de la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública, traducido en el interés nacional e internacional, o por intereses sociales y limitaciones para protección de la persona, ya sea en sus derechos o reputación.—Esas limitaciones o excepciones al derecho a la información, implican que no se trata de un derecho absoluto y, por tanto, debe entenderse que la finalidad de éstas, es la de evitar que ese derecho entre en conflicto con otro tipo de derechos.—Cabe destacar que, con relación al alcance y límites de la garantía de acceso

a la información pública, tanto la contenida en documentación pública gubernamental, como la de particulares —cuando esta obre en poder de alguna autoridad—, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio relativo a que el ejercicio de tal prerrogativa, se encuentra limitado, tanto por los intereses nacionales y de la sociedad, como por los derechos de terceros.—Dicho criterio y consideraciones se reflejaron en la tesis aislada P. LX/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de dos mil, página 74, cuyos rubro y texto son los siguientes: 'DERECHO A LA INFORMACIÓN, SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS.' (se transcribe).—Del criterio referido, se desprende que el derecho a la información no es absoluto, sino que se encuentra supeditado a ciertos límites, como lo es, la seguridad nacional, los intereses de la sociedad y los derechos de los gobernados, lo que es congruente con lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en nuestra Constitución Federal.—Para el efecto de establecer en qué casos se pueden afectar esos intereses superiores frente al particular, tanto la Convención Americana como la Constitución Federal, nos remiten a la ley ordinaria. En nuestro sistema jurídico se instituyen en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ordenamiento que se emitió con el propósito de garantizar a toda persona el acceso a la información que se encuentre en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal o cualquier otra entidad federal, según se desprende de sus artículos 1 y 2.—Es decir, la ley aludida tiene como fin esencial, brindar acceso a la información pública gubernamental, para garantizar una adecuada fiscalización y rendición de cuentas de las autoridades y, por otra parte, también restringe el acceso a la información pública y a la de particulares que obre en poder de entes públicos, cuando ello pueda representar una violación a los derechos mencionados, entre ellos, el derecho a la privacidad y demás garantías que establece la Constitución a favor de los gobernados.—Con motivo de las limitantes al derecho a la información, surge la figura jurídica del 'secreto de información', que algunos tratadistas denominan también como 'reserva de la información', o como 'secreto burocrático', ya sea que se trate de burocracia pública o privada y, según lo considerado, valga insistir, esa limitante encuentra su soporte constitucional en la fracción I del artículo 6o., así como los incisos a) y b), apartado 2o. del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.—Con base en lo expuesto, resulta evidente que no toda la información que generan los entes públicos, puede ser materia de difusión general, en la medida en que involucre o afecte a alguna de las materias indicadas, supuestos en lo que debe restringirse la información.—En ese sentido, a efecto de establecer qué se entiende como información reservada, es necesario remitirnos a los artículos 13

y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que establecen: (se transcriben).—En el artículo 13 transcrito, se restringe el acceso a la información pública, al calificar como reservada, no susceptible de darse a conocer, aquella información cuya difusión pueda: comprometer la seguridad nacional, menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado. De igual forma, el numeral 14 transcrito considera como información reservada: la que por disposición expresa de una ley, sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada, o gubernamental confidencial; los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal; las averiguaciones previas; los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado; los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o la que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.—También se establece como excepción al carácter de reservado, cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.—Ahora bien, en el caso específico, para determinar si la solicitud del recurrente de acceder el expediente administrativo, le puede causar una afectación a alguno de los derechos que, como interés superior sobre el particular, establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es preciso analizar la naturaleza de la información considerada como reservada por la Juez de Distrito, a petición de la autoridad responsable, para determinar si se justifica tal medida, por actualizarse alguno de los límites a la garantía de acceso a la información.—Además, esa prerrogativa o, en su caso, limitación en el derecho a una defensa adecuada del gobernado, dentro del juicio de amparo, de acuerdo a la naturaleza del acto que se reclama, lo que implica un eficaz acceso a la justicia.—Ahora bien, de los agravios relatados, se desprende que la prueba ofrecida por el quejoso, cuya consulta le fue negada al ser considerada como información reservada, es el expediente del procedimiento administrativo CZA/052/2000, remitido al Juzgado por el subdirector de Área de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República, constante de cuatrocientas noventa y seis fojas útiles, del que se advierte en

la foja cuatrocientas cincuenta, el acuerdo de veintiséis de diciembre de dos mil once, en el que la autoridad responsable comunica que dicha información está clasificada como reservada, para una mejor comprensión se transcribe la parte que interesa: (se transcribe).—Del acuerdo transcrito, se desprende que el expediente administrativo, es considerado por la autoridad responsable como información reservada con fundamento en lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.—En ese orden de ideas, este Tribunal Colegiado estima que los agravios esgrimidos por el recurrente, resultan sustancialmente fundados, tal y como se demuestra a continuación.—En primer término, conviene precisar que le asiste la razón al recurrente, en cuanto a la incongruencia del auto recurrido, toda vez que tal y como lo aduce, el juzgado responsable primero establece lo siguiente: ‘... dada la vuluminosidad de las copias en comento, fórmese por separado un legajo de pruebas relativo al juicio de amparo en el que se actúa, el cual se encuentra a disposición de las partes en la mesa de trámite correspondiente para su consulta ...’, y por otra, dispone: ‘tomando en consideración lo valorado por las autoridades responsables, que el expediente remitido se encuentra en el supuesto previsto por los artículos 14, fracciones II y IV, y 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se ordena remitir el legajo de referencia a la caja de valores de este órgano jurisdiccional para su resguardo, los cuales (sic) no podrán ser consultados por las partes ...’; de lo que se advierte la incongruencia aducida, en atención a que primero permite la consulta y, posteriormente, la niega.—Por otra parte, en relación con el argumento relativo a que no resultan aplicables los artículos 14, fracciones II y IV, y 59 de la Ley de Amparo, en razón de que contraviene lo dispuesto por los diversos 4o. y 149 del mismo ordenamiento legal, conviene precisar que el juzgado del conocimiento fundó la negativa del expediente administrativo al quejoso, al estimar que se actualizaban los numerales citados al inicio del presente párrafo, a efecto de considerar como información reservada las constancias que integran dicho expediente, mientras que la autoridad responsable señaló como fundamento para el mismo efecto, el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; en ese sentido, resulta necesario reproducir el contenido de los preceptos legales en comento, los cuales son los siguientes: (se transcribe).—De los preceptos 14, fracciones II y IV, y 59 de la Ley de Amparo, que sirvieron de fundamento al Juzgado de Distrito, se desprende, en lo que interesa, que se considera información reservada los secretos comerciales, industriales, fiscales, bancarios, fiduciarios y otros considerados como tal, por alguna disposición legal y los expedientes judiciales o administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado.—Por su parte, del artículo 56 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que sirvió como fundamento a la autoridad responsable, se observa que se considera como información reser-

vada, la contenida en los expedientes y reportes de resultados derivados de los procesos de evaluación, salvo que deben ser presentados en procedimientos administrativos o judiciales.—En el caso, el expediente administrativo que fue considerado como información reservada, es el número CZA/052/2000, en él, el Comité de Zona A del Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación de la Procuraduría General de la República, en cumplimiento a la ejecutoria emitida en el amparo en revisión R.A. 3227/2000, por este Tribunal Colegiado, emitió la resolución administrativa de siete de mayo de dos mil uno, en la que se le determinó a Miguel Ángel Pérez Ángeles (quejoso en el juicio de amparo de que deriva el recurso de queja que se analiza), la sanción consistente en la remoción de su cargo, al no haber aprobado la evaluación poligráfica. En ese orden de ideas, le asiste la razón al recurrente, en virtud de que no se trata ni de un secreto comercial, ni industrial, ni fiscal, ni bancario, ni fiduciario.—Si bien es cierto, es un expediente administrativo seguido en forma de juicio, el mismo no se considera como información reservada, porque a la fecha, ya causó estado, pues fue resuelto desde el siete de mayo de dos mil uno.—Por otra parte, atendiendo a la posibilidad de que el carácter de información reservada, se lo dé una disposición legal que así lo establezca, considerando la señalada por la autoridad responsable, como prevista en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, si bien es cierto, es un expediente administrativo que contiene reportes de resultados derivados de los proceso (sic) de evaluación, también lo es que cae en la excepción que el propio artículo dispone, de la siguiente manera: "salvo que deban ser presentados en procedimiento (sic) administrativos o judiciales"; como consecuencia de que en el caso fueron ofrecidos como prueba por el quejoso y requeridos por el juzgador a quo, para ser presentados dentro de un procedimiento judicial consistente en el juicio de amparo 133/2012.—Derivado de lo expuesto anteriormente, este Tribunal Colegiado estima que el juzgado federal, de manera incorrecta determinó que el expediente administrativo en comento debe ser considerado como información reservada y no estar a disposición de las partes en el juicio de amparo del expediente administrativo, manifestó: '... no deja en estado de indefensión al quejoso, pues como se expuso en los oficios DACA/UA y CA/005373/2012, de fecha veintitrés de abril de dos mil doce, mediante el cual se rindió informe justificado en la ampliación de la demanda presentada por el quejoso, éste ya tuvo acceso al citado expediente y puede consultarlo ante la citada autoridad señalada como responsable ...', de lo que deriva que, si el expediente está a disposición del quejoso en las oficinas de la Procuraduría General de la República, entonces debe estar a su disposición en el juzgado del conocimiento, ya que el carácter de información reservada, no deriva del lugar en el que se encuentra disponible para su consulta.—Lo anterior incluso se corrobora de la foja 448 del expediente administrativo de que se trata, en la que se observa

lo siguiente: 'por lo que en razón de la petición de MIGUEL ÁNGEL PÉREZ ÁNGELES, se le permite el acceso al expediente para su consulta ...' (foja 448 del expediente administrativo).—Al haber resultado sustancialmente fundados los agravios esgrimidos por el recurrente, lo procedente es declarar fundado el presente recurso de queja, pues, de lo contrario, se violaría en contra del quejoso lo dispuesto por los artículos 2o., 149 y 154 de la Ley de Amparo ..."

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito

El órgano colegiado, el veintidós de marzo de dos mil doce, en el recurso de queja 18/2012, dictó resolución que, en la parte que interesa, dice:

"QUINTO.—Los transcritos agravios son sustancialmente fundados. En efecto, de las constancias de autos se advierte que la parte quejosa: 'Mega-cable, Sociedad Anónima de Capital Variable', sometió al escrutinio constitucional, el acto que reclamó del gobernador, secretario de Seguridad Pública y del secretario de Administración del Estado de Jalisco, consistente en: 'la adjudicación directa, contratación y pago a la sociedad que comercialmente se denomina lusacell, para la compra y servicio del Sistema y Centro de Control de Video Vigilancia, autorizado por el Congreso del Estado.' (foja 102 del toca de queja). Se aprecia que la finalidad del referido Sistema de Control de Video Vigilancia, es para que a través de las cámaras de video y un *software* en la red de telecomunicaciones en fibra óptica, se ejerza mayor vigilancia para abatir la inseguridad pública en la zona metropolitana de Guadalajara.—Ahora bien, en escrito de quince de diciembre de dos mil once, el apoderado de la parte quejosa, solicitó al Juez de Distrito, se requiriera a las responsables, para que 'remitan a este juzgado federal, copia certificada de la totalidad de las constancias que utilizó para realizar la adjudicación directa, contratación y pago a la sociedad que comercialmente se denomina lusacell, Sociedad Anónima de Capital Variable, para la compra y servicio del Sistema y Centro de Video Vigilancia, especialmente los estudios que se hacen referencia en el acuerdo de tres de junio de dos mil once, emitido por el Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco.' (foja 132 del toca de queja).—La responsable: Secretaría de Administración del Estado de Jalisco, informó al Juez de Distrito, la imposibilidad de remitir la totalidad de la información solicitada por la parte quejosa; para lo cual exhibió el acta del Comité de Clasificación de Información Pública de la citada dependencia, en la que se justificó tal aserto.—Mediante auto de dos de febrero de dos mil doce, se tuvo al apoderado legal de la empresa quejosa insistiendo por el requerimiento de la información solicitada, 'por lo que ese H. Juzgado debe tomar las providencias necesarias para asegurar que ésta sea presentada correctamente, y se le ordene al gobernador del Es-

tado, y al secretario de Administración acompañen, en copias certificadas, todas las constancias que utilizaron para realizar el acto reclamado, sin omisión por tachadura alguna del contenido de dichas constancias.'—Por tanto, el Juez de Distrito requirió a la responsable, para que 'remita copia certificada completa y legible de los estudios a que se hace referencia en el acuerdo de tres de junio de dos mil once, emitido por el Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, que sirvieron de base para realizar la adjudicación directa, contratación y pago a la sociedad que comercialmente se denomina Lusacell, Sociedad Anónima de Capital Variable, para la compra y servicio del Sistema y Centro de Video Vigilancia, suprimiendo únicamente los datos relativos a los modelos del equipo que se implementaría y su ubicación, empero, no deberá omitir la restante información, la cual resulta indispensable para ser tomada en consideración al momento de resolver el presente juicio, en términos del artículo 78 de la Ley de Amparo.' (fojas 185 a 190 y 191 a 192 del tomo de queja).—Inconforme con la determinación inmediata anterior, la autoridad recurrente aduce, en síntesis, que se inobserva que 'las entidades públicas estatales, como sujetos obligados de proporcionar información a la ciudadanía, tienen la facultad de clasificar información como reservada, cuando ésta contenga datos estratégicos en materia de seguridad del Estado y prevención del delito, cuya revelación puede causar un daño o perjuicio irreparable al Estado.'—Que 'el contenido informativo total de dicho estudio, fue clasificado como reservado por el Comité de Clasificación de Información Pública de la Secretaría de Administración, en los términos de los artículos 13, fracción V, de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco y, artículo 23 fracciones I y IV, de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, así como en lo dispuesto por el capítulo IV apartado trigésimo tercero, fracción IV, incisos a) y b), segundo párrafo, apartado 1, incisos a), b) y c), numerales 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9, 10 y 13, incisos e) y f) y último párrafo, y por el apartado trigésimo sexto, fracciones I inciso b), y II, inciso e), de los Lineamientos Generales para la Clasificación, Desclasificación y Custodia de la Información Reservada y Confidencial, y que deberán observar los sujetos obligados previstos en el artículo 3 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, emitidos por el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco ...'.—Esgrime, que la información clasificada y exigida por el Juez de Distrito, 'quedaría expuesta y a disposición de las partes, quienes a su vez pueden obtener datos del sistema aludido y sin limitación alguna, difundir las características de dicho sistema de seguridad, así como el propósito del mismo, poniendo en riesgo con esto, la seguridad del Estado y, en consecuencia, de la ciudadanía en general, toda vez que al quedar expuestas sus características, puede conocerse e incluso investigarse la vulnerabilidad del mismo ...'.—Asiste la razón jurídica a la recurrente.—En efecto, el Pleno y la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de

Justicia de la Nación sustentaron los criterios visibles en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomos XI y XXVII, páginas 74 y 733, respectivamente, que dicen: 'DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS.' (se transcribe)' y 'TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.' (se transcribe).— Como se ve, la Superioridad estableció que el derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad, como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como 'reserva de información' o 'información clasificada'.— Así, estimó el Máximo Tribunal, que el mencionado derecho a la información, no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera.— Por tanto, sostuvo la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva.— En el caso justiciable, el Juez de Distrito requirió a la responsable para que 'remita copia, certificada completa y legible de los estudios a que se hace referencia en el acuerdo de tres de junio de dos mil once, emitido por el Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, que sirvieron de base para realizar la adjudicación directa, contratación y pago a la sociedad que comercialmente se denomina Iusacell, Sociedad Anónima de Capital Variable, para la compra y servicio del Sistema y Centro de Video Vigilancia, suprimiendo únicamente los datos relativos a los modelos del equipo que se implementaría y su ubicación, empero, no deberá omitir la restante información, la cual resulta indispensable para ser tomada en consideración al momento de resolver el presente juicio ...'.— Empero, como la propia responsable informó al Juez de Distrito, en el caso se advierte imposibilidad de remitir la totalidad de la información solicitada por la parte quejosa. Merced a que en el acta del Comité de Clasificación de Información Pública de la Secretaría de Administración del Estado de Jalisco, se acordó: '... de la documentación que integra el proceso de adquisición, se desprende que el Sistema y Centro de Control de Video Vigilancia con los servicios inherentes para su funcionamiento, es un sistema integral adquirido para la salvaguarda de la seguridad pública y prevención del delito, por

tanto, la información relacionada con este sistema, es información estratégica en materia de seguridad del Estado, cuya revelación puede causar un daño o perjuicio irreparable al Estado o poner en peligro la integridad física de alguna persona o servidor público que labore o haya laborado en ÁREAS ESTRATÉGICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA ... Por tal motivo, en caso de divulgar la información del sistema y centro de control de video y vigilancia con los servicios inherentes para su funcionamiento y al ser éste un equipamiento policial, se actualiza como daño presente el que se deriva del conocimiento que MENOSCABE O LIMITE LA CAPACIDAD DE LAS AUTORIDADES ENCAMINADAS A DISUADIR O PREVENIR DISTURBIOS SOCIALES QUE PUDIERAN DESEMBOCAR EN BLOQUEO DE VÍAS DE COMUNICACIÓN O MANIFESTACIONES VIOLENTAS Y EN GENERAL, A MENOSCABAR O LIMITAR TODAS AQUELLAS ACCIONES ENCAMINADAS A LA PRESERVACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, lo anterior debido a que, como servicio público que se encuentra tutelado en las leyes mexicanas, debe asegurarse su eficacia y operatividad en favor de los gobernados, máxime que esta información es considerada por ley, como información de reserva por considerarse estratégica en materia de seguridad pública. EL DAÑO PROBABLE Y ESPECÍFICO CONSISTE EN EL MAL USO DE ESTA INFORMACIÓN QUE GRUPOS PERTENECIENTES A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA PODRÍAN APROVECHAR PARA CONOCER LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS EQUIPOS Y DE ESTA FORMA EXPONER LA VULNERABILIDAD DE LOS MISMOS, debido a que podrían ser saboteados, manipulados o alterados para la comisión de delitos, lo que a su vez repercutiría en exponer la paz y orden públicos, PERO, PRINCIPALMENTE, LA SEGURIDAD E INTEGRIDAD FÍSICA DE LA CIUDADANÍA. Cabe señalar que al ser del conocimiento público esta información, SE PONDRÍAN EN RIESGO LAS ACCIONES LLEVADAS A CABO POR LAS INSTITUCIONES POLICIALES, PARA BRINDAR LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PÚBLICA, ya que, como se ha dicho, se afectarían las capacidades de las instituciones de seguridad pública, para cumplir con sus objetivos en la prevención de delitos, y cumplir con los fines propios del servicio de seguridad pública, que son: salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, es decir, con la revelación de información como se ha expuesto y fundado, SE AFECTAN LAS CAPACIDADES OPERATIVAS DE SEGURIDAD PÚBLICA ...' (fojas 178 a 180 del toca de queja).—La determinación precedente se sustentó en lo dispuesto en la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, a saber: (se transcribe).—De lo transcrito precedentemente se advierte que, efectivamente, en el caso, se concreta la imposibilidad aducida por la autoridad responsable, toda vez que la documentación que integra el sistema de control de video vigilancia, cuya adjudicación se reclama, tiene como finalidad que a través de las cámaras de video y un *software* en la red de telecomunicaciones en fibra óptica, se ejerza mayor

vigilancia para abatir la inseguridad pública en la zona metropolitana de Guadalajara.—Bajo tal perspectiva, carece de base legal que justifique el requerimiento del Juez de Distrito, en el sentido de que las responsables 'remitan a este juzgado federal copias certificadas de la totalidad de las constancias que utilizó para realizar la adjudicación directa, contratación y pago a la sociedad que comercialmente se denomina Lusacell, Sociedad Anónima de Capital Variable, para la compra y servicio del sistema y centro de video vigilancia, especialmente los estudios a que se hace referencia en el acuerdo de tres de junio de dos mil once, emitido por el Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco.'.—Cuenta habida que tal documentación, se reservó como información clasificada, en el acta del Comité de Clasificación de Información Pública de la Secretaría de Administración del Estado de Jalisco.—En tanto que, como lo aduce la recurrente, 'quedaría expuesta y a disposición de las partes, quienes a su vez pueden obtener datos del sistema aludido y sin limitación alguna, difundir las características de dicho sistema de seguridad, así como el propósito del mismo, poniendo en riesgo con esto, la seguridad del Estado y, en consecuencia, de la ciudadanía en general'.—Así como que 'puede conocerse e, incluso, investigarse la vulnerabilidad del mismo, no sólo para las partes, sino para cualquier persona incluyendo para quienes pertenecen a grupos de delincuencia organizada con las consecuencias fatales que tendría el que éstos puedan alterar, intervenir, sabotear o realizar cualquier acción tendiente a impedir que el sistema sea utilizado de manera eficaz para el combate a la delincuencia, prevención de delitos y protección a la ciudadanía, que son los fines para los que se adquirió'.—En efecto, resulta de capital importancia, el resguardo de la información con el carácter de reservada, en razón de tratarse de un sistema de circuito de video cerrado, de cuya efectividad depende la seguridad del Estado; resulta de primordial jerarquía para los intereses de la sociedad, por encima del interés particular del quejoso.—Habida cuenta que, con la publicidad de dichos datos, se vería afectada la situación de secrecía del referido sistema de seguridad, lo que sería en detrimento de las estrategias para preservar la seguridad pública en el Estado.—Por lo que, en el caso concreto, resulta de mayor beneficio para la sociedad, el evitar la divulgación y proteger la confidencialidad de dicha información, en términos de la tesis que se invocó en el auto recurrido, que dice: 'INFORMACIÓN RESERVADA. EXCEPCIÓN A LA PROHIBICIÓN DE SU DIVULGACIÓN.' (se transcribe).—De ahí lo fundado de los agravios en examen.—Máxime que, como lo aduce la autoridad recurrente, el juicio de amparo promovido por la parte quejosa, exclusivamente tiene como finalidad que el a quo determine la constitucionalidad o no de la adjudicación directa, y no por medio de licitación pública, realizada a favor de la empresa ganadora, es decir, que si ésta se llevó a cabo conforme a lo previsto en la Constitución Federal y la legislación estatal de la materia, mas no el determinar sobre la adquisición, clase y naturaleza

del producto adquirido.—Corolario de lo expuesto, ante lo fundado de la impugnación, lo que procede es revocar el auto recurrido —de dos de febrero de dos mil doce— para el efecto de que el Juez de Distrito del conocimiento, lo deje insubsistente y, atendiendo a lo establecido en la presente resolución, dicte otro en el que determine la existencia de la imposibilidad jurídica, para que la autoridad responsable remita lo solicitado por la parte quejosa, respecto de la información atinente a los estudios que sirvieron de base para realizar la adjudicación directa, contratación y pago a la sociedad que comercialmente se denomina Lusacell, Sociedad Anónima de Capital Variable, para la compra y servicio del sistema y centro de video vigilancia ..."

CUARTO.—Expuesto lo anterior, debe determinarse si existe la contradicción de criterios denunciada, pues tal aspecto constituye un presupuesto necesario para estar en posibilidad de resolver cuál es el criterio que debe prevalecer como jurisprudencia.

Al respecto, es importante destacar que para que exista contradicción de tesis, se requiere que, al resolver los asuntos materia de la denuncia, los Tribunales Colegiados hubieran realizado las siguientes acciones:

1. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que las rodean; y,
2. Llegado a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada.

Por tanto, existe contradicción de tesis, siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, sin que sea obstáculo para su existencia que los criterios jurídicos adoptados sobre un mismo punto de derecho, no sean exactamente iguales en cuanto a las cuestiones fácticas que lo rodean. Esto es, que los criterios materia de la denuncia, no provengan del examen de los mismos elementos de hecho.

En ese sentido se pronunció este Pleno en la jurisprudencia P/J. 72/2010, que a continuación se identifica y transcribe:

"Registro: 164120

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Tesis: Jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXXII, agosto de 2010

"Materia: común

"Tesis: P./J. 72/2010

"Página: 7

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetar-

se su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

Sobre tales bases, para determinar si en el caso se encuentran o no colmados los referidos requisitos de procedencia de la contradicción de tesis denunciada, es conveniente tener en cuenta los antecedentes y consideraciones de los asuntos que dieron origen a los criterios que se estiman divergentes.

Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito

a) El catorce de mayo de dos mil trece, Edgar Genaro Cedillo Velázquez, por propio derecho, demandó el amparo y protección de la justicia federal, en contra de la omisión de las autoridades responsables de supervisar, fiscalizar, vigilar, auditar, evaluar, controlar y sancionar administrativamente, a los Magistrados que integran la Décima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

b) La demanda se turnó al Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal. En el auto de admisión de la demanda de amparo, el Juez requirió a las autoridades señaladas como responsables, para que rindieran sus informes justificados.

c) Por oficios presentados en la Oficialía de Partes del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, el trece de junio de dos mil trece, el Magistrado presidente del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa con ese carácter y como presidente de la Sala Superior de dicho Tribunal, rindió su respectivo informe justificado.

d) El catorce de julio de dos mil trece, el Juez del conocimiento, al acordar lo relativo a dicho informe, señaló que: "respecto de las documentales

exhibidas en sobre cerrado, consistentes en el expediente formado con motivo de la queja presentada el veintidós de abril de dos mil trece, la autoridad oficiante manifiesta que de conformidad con el artículo 14, fracción V, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la información que remite es considerada como reservada. ... Así los argumentos expuestos por la autoridad que exhibió las documentales de mérito, dan la presunción de que las mismas constituyen información reservada, lo cual debe prevalecer, pues de considerar lo contrario, se haría nugatorio el carácter de 'información reservada', que le otorgan las mencionadas leyes a la documentación de referencia. ... **De esta manera, el hecho de que la autoridad responsable haya señalado que la información remitida tiene el carácter de reservada, obliga a este órgano jurisdiccional a tomar las medidas pertinentes a efecto de conservar el carácter que tiene la información proporcionada; en consecuencia, este Juzgado de Distrito estima procedente ordenar el resguardo de las multicitadas constancias en el seguro del mismo, para consulta exclusiva de la titular y de la secretaria de la adscripción encargada de la mesa en donde se tramita el sumario en que se actúa."**

e) En contra de dicho proveído, el quejoso interpuso recurso de queja, el que se turnó al Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, y se resolvió el catorce de noviembre de dos mil trece, en el sentido de declarar improcedente el recurso, por no actualizarse el presupuesto procesal indicado en el inciso e) de la fracción I del artículo 97 de la Ley de Amparo, conforme al cual, el recurso de queja procede, en el amparo indirecto, contra las resoluciones que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que, con las que con las mismas características, se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional.

En ese sentido, para el Tribunal Colegiado del conocimiento, el proveído en el que el Juez tiene como reservadas las documentales exhibidas por el Magistrado presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no cumple con el requisito establecido en el citado inciso e), dado que, por su naturaleza, no es ni trascendental ni grave, a tal grado que pueda ocasionar daño o perjuicio a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva.

Por otra parte, en el recurso de queja 94/2012, que resolvió el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, arribó a conclusiones diferentes, como puede advertirse de la siguiente relatoría:

Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito

a) El veinticinco de mayo de dos mil doce, la Juez de amparo requirió a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República, en su calidad de autoridad responsable, para que remitiera copia certificada del expediente administrativo CZA/052/2000.

b) Por auto de uno de junio de dos mil doce, la Juez de amparo tuvo por cumplido dicho requerimiento y al efecto, ordenó, por una parte, formar un cuaderno de pruebas relativo al juicio de amparo, mismo que puso a disposición de las partes para su consulta; por otra parte, determinó que tomando en consideración que las autoridades responsables valoraron que el expediente remitido contenía información reservada, ordenó remitirlo a la caja de valores del juzgado para su resguardo, mismo que no podrían ser consultados por las partes.

c) En contra de dicho acuerdo, la parte quejosa en el juicio de amparo de origen, interpuso recurso de queja, del cual, por razón de competencia, tocó conocer al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

d) Dicho Tribunal Colegiado, al resolver el recurso de queja planteado, estimó fundados los agravios esgrimidos por el recurrente, al considerar que la sentencia dictada por la Juez del conocimiento, fue incongruente al determinar, por una parte, que se ponía a disposición de las partes la copia certificada del expediente CZA/052/2000, remitido por la autoridad responsable y, por otra, ordenar que se resguardaran tales copias en la caja de valores del juzgado, en razón de que la autoridad responsable consideró dicha información como reservada.

e) Por otra parte, el órgano colegiado determinó que en el caso, la información que la autoridad responsable presentó en calidad de reservada, no cumplía con las características necesarias para darle ese tratamiento, toda vez que no se trataba de un secreto comercial, ni industrial, ni fiscal, ni bancario, ni fiduciario, sino de un expediente administrativo que ya causó estado, y que además cae en la excepción prevista en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que dicta que la información contenida en dichos procedimientos es reservada, salvo que deban ser presentados en procedimientos administrativos o judiciales. En ese sentido, determinó que el juzgado federal, de manera incorrecta, consideró que el expediente administrativo en comento, debía ser considerado como información reserva-

da y no estar a disposición de las partes en el juicio de amparo, por lo que declaró fundado el recurso de queja.

Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito** conoció del recurso de queja 60/2011, del que se desprende lo siguiente:

a) El catorce de julio de dos mil once, el Juez Quinto de Distrito en el Estado de Puebla, dictó un acuerdo dentro del amparo indirecto 744/2011, en el que ordenó girar oficio a la comisión transitoria de revisión de acta de entrega recepción del Ayuntamiento de San Andrés Cholula, Puebla, para que remitiera a dicho juzgado, copia certificada de las constancias que integran el expediente CTER/04/2011, por ser necesarias para resolver el asunto.

b) En contra de dicho acuerdo, el delegado de la extinta comisión transitoria de revisión del acta de entrega recepción del Ayuntamiento entrante 2011-2014, del Municipio de San Andrés Cholula, Puebla, interpuso recurso de queja en contra de dicho acuerdo, del cual tocó conocer al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito.

c) El recurrente, en su escrito de expresión de agravios, manifestó, en esencia, que el requerimiento hecho por el Juez Quinto de Distrito, vulnera en su perjuicio la garantía consagrada en el artículo 6o. constitucional, en virtud de que contraviene lo establecido en el artículo 12, fracciones IV y X, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, toda vez que la información contenida dentro del expediente CTER/04/2011, es considerada como reservada.

d) El Tribunal Colegiado del conocimiento, derivado de un análisis del artículo 6o. constitucional, en relación con los diversos 1, 2, 6, 11 y 12 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, y en concordancia con lo dispuesto con los diversos 1o., 42 y 48 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación determinó que los Jueces de Distrito gozan de discrecionalidad en la guarda, custodia y difusión de las pruebas aportadas en el juicio, de ahí que cuando las autoridades obligadas a proporcionar información manifiesten la necesidad de que dicha información se mantenga como reservada, en ejercicio de dicha discrecionalidad, las autoridades deberán, fundada y motivadamente, proveer lo procedente acerca de lo correcto o no de la clasificación como reservada de la documentación allegada y, en su caso, si es factible permitir al quejoso el acceso a ella, o bien de las medidas que deban adoptarse para la conservación de la reserva.

e) En ese sentido, el órgano colegiado en mención declaró infundados los agravios esgrimidos por el promovente, al considerar que el auto de catorce de julio de dos mil once, mediante el cual el Juez Quinto de Distrito en el Estado de Puebla requirió a la autoridad recurrente remitiera copia certificada de las constancias que integran el expediente CTER/04/2011, no se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla y, por ende, resulta irrelevante que la información contenida en dicho expediente, se encuentre clasificada como reservada, pues ello constituye una limitante al derecho de los gobernados a solicitar información, mas no a la facultad de la autoridad jurisdiccional para requerirla.

Finalmente, respecto del fallo del **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, al resolver el recurso de queja 18/2012, se desprende lo siguiente:

a) Por escrito de quince de diciembre de dos mil once, el apoderado de la parte quejosa, en el juicio de amparo 2306/2011, solicitó al Juez Primero de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, que requiriera a las responsables, para que remitieran las copias certificadas de la totalidad de las constancias que se utilizó para realizar la adjudicación directa, contratación y pago a Lusacell, Sociedad Anónima de Capital Variable, para la compra y servicio del Sistema de Video Vigilancia.

b) En atención a dicha solicitud, el dos de febrero de dos mil doce, el Juez dictó un auto, en el que requirió a la Secretaría de Administración del Estado de Jalisco, para que remitiera de manera completa dichas constancias.

c) El nueve de febrero de dos mil doce, la Secretaría de Administración del Estado de Jalisco, por conducto de su delegada, interpuso recurso de queja en contra de dicho acuerdo, por estimar que la información requerida por el Juez de Distrito, contiene datos estratégicos en materia de seguridad y prevención del delito, cuya revelación podría causar un daño o perjuicio irreparable al Estado, o poner en peligro la integridad física de alguna persona o servidor público que labore o haya laborado en áreas estratégicas de seguridad pública, pues al requerir la exhibición de la totalidad del estudio que sirvió de base para realizar la adjudicación directa y pago a Lusacell, Sociedad Anónima de Capital Variable, para la compra y servicio del Sistema y Centro de Control de Video Vigilancia, se propicia que dicha información quede expuesta y a disposición de las partes, quienes a su vez pueden obtener datos del sistema, razón por la que dicha información fue clasificada como reservada por el

Comité de Clasificación de Información Pública de la Secretaría de Administración, situación que se hizo del conocimiento del Juez de la causa.

d) En esa tesitura, el órgano colegiado que conoció de la queja, determinó que asistía la razón a la recurrente, toda vez que el Pleno de esta Suprema Corte, así como su Segunda Sala han sostenido que el derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6o. de la Constitución Federal, no es absoluto, sino que, como toda garantía, está sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como "reserva de información" o "información clasificada". En el caso, estima que el Juez de Distrito se extralimita al requerir a la responsable para que remita copia certificada y legible de los estudios a que se ha hecho referencia, pues, pierde de vista la imposibilidad de dicha remisión, en virtud de que la documentación del sistema de control de video vigilancia, está clasificada como reservada, por lo que ponerla a disposición de las partes, pondría en riesgo la seguridad del Estado y a la ciudadanía en general, por lo que consideró que resulta de mayor beneficio para la sociedad evitar su divulgación.

QUINTO.—De la relatoría que antecede, se advierte que, efectivamente, existe punto de contradicción entre las tesis sustentadas por los Tribunales Colegiados, pues, arribaron a conclusiones opuestas sobre un mismo punto jurídico, esto es, sobre la procedencia del recurso de queja en contra de determinaciones de los Jueces de Distrito que tienen relación con acceso a la información que ha sido clasificada como reservada por la autoridad a la que se le ha requerido exhibirla en el juicio de amparo.

En ese sentido, se encuentran satisfechos los requisitos que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado para que exista contradicción de criterios.

En efecto, tratándose del Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, concluyó que el recurso de queja era improcedente en contra del acuerdo del Juez que declaró como reservada la información enviada por la autoridad responsable y que niega su acceso a las partes, en virtud de que, a su juicio, dicha resolución no cumple con el requisito señalado en el inciso e) del artículo 97 de la Ley de Amparo, que establece que el recurso de queja procede, en amparo indirecto, en contra de las resoluciones que se dicten durante la tramitación del juicio o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión, y que por

su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional.

En ese sentido, el Tribunal Colegiado de referencia consideró que dicha resolución, no tiene un carácter trascendental o grave que sea irreparable en la sentencia definitiva, pues estimó que si bien la Juez del conocimiento tuvo por reservadas las documentales exhibidas por la autoridad responsable, la determinación de si la parte quejosa tiene derecho a conocer de dichas constancias, constituye parte del fondo del asunto en el juicio de amparo, dado que, de lo que se duele en su demanda de amparo, es de que las autoridades responsables omitieron dar trámite a la queja administrativa que interpuso en contra de los Magistrados integrantes de la Décima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Por lo que estimó que, según el colegiado, en todo caso, al resolver el fondo del asunto, se determinaría si tiene interés para controvertir dicho acto y, por ende, se determinará el acceso a las documentales de referencia.

Por el contrario, los restantes Tribunales Colegiados, implícitamente estimaron procedente la vía, pues, procedieron al estudio del acuerdo en el que el Juez de Distrito, negó el acceso a la información presentada por la autoridad, por estar clasificada como reservada, o bien, requirieron a la autoridad correspondiente, la exhibición de determinada información que consideraba como reservada.

Como se ve, se trata de la misma cuestión jurídica, pero que dio origen a posiciones discrepantes, por un lado, la sustentada por el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el sentido de estimar improcedente el recurso de queja y, por otro, la que implícitamente sostuvieron el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en el sentido de considerarlo procedente, de manera que existe la contradicción de tesis denunciada.

Por tanto, el punto de divergencia consiste en determinar, si es procedente el recurso de queja interpuesto en contra de las determinaciones de los Jueces de Distrito que niegan el acceso a alguna de las partes la información clasificada como reservada por la autoridad responsable, o bien, que requieran la remisión de documentación que contiene información reservada.

SEXTO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para ello, es pertinente precisar que, si bien, en el caso del mencionado Décimo Séptimo Tribunal Colegiado, apoyó su resolución en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo vigente; mientras que, los restantes Colegiados lo hicieron con fundamento en el artículo 95, fracción VI, de la anterior Ley de Amparo, lo cierto es que, dado que ambos preceptos son idénticos, no existe obstáculo para definir el criterio que debe prevalecer en este caso.

En efecto, ambos preceptos establecen lo siguiente:

"Artículo 95. El recurso de queja es procedente:

"...

"VI. Contra las resoluciones que dicten los Jueces de Distrito, o el superior del tribunal a quien se impute la violación en los casos a que se refiere el artículo 37 de esta ley, durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión conforme al artículo 83 y que, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; o contra las que se dicten después de fallado el juicio en primera instancia, cuando no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia con arreglo a la ley."

"Artículo 97. El recurso de queja procede:

"I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

"...

"e) Las que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional."

De la transcripción anterior se advierte que, tanto en el ordenamiento anterior, como en el vigente, el recurso de queja procede en el juicio de amparo indirecto cuando se actualizan los siguientes supuestos:

- La resolución que se impugna, se dicte durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión.

- Tal resolución, no admita el recurso de revisión.

- Que por su naturaleza **trascendental** y **grave**, la resolución **pueda causar daño o perjuicio** a alguna de las partes **no reparable en sentencia definitiva**.

- O bien, cuando el recurso se interponga en contra de resoluciones que se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional y que también satisfagan los anteriores requisitos.

Al efecto, vale recordar que el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito estimó que el acuerdo mediante el cual, el a quo ordenó resguardar la información proporcionada por la autoridad responsable, no cumplía con el requisito de ser una cuestión trascendental y grave que pudiera ser irreparable en la sentencia definitiva, pues, consideró que, en todo caso, dicha cuestión se resolverá al dictar sentencia definitiva, ya que será en ese momento, donde se determinará si el quejoso tiene la calidad de parte en el juicio de origen, y dicha cuestión definiría si, en efecto, debe tener acceso a las constancias reservadas.

Este Pleno considera que, contrario a lo resuelto por el citado Tribunal Colegiado, las determinaciones del Juez de Distrito que se relacionan con el acceso a determinada información clasificada como reservada, sí pueden representar un daño grave e irreparable en sentencia, dado que, en ambos escenarios –negativa de acceso a las partes de información clasificada como reservada, cuando ya obra en autos, o bien, el solo requerimiento a las autoridades para que la exhiban–, lo que subyace de manera relevante son los principios contenidos en el artículo 6o. constitucional.

Este precepto dispone, en lo que a nuestro estudio importa:

"Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

"II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

"IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

"V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

"VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

"VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes. ..."

Así tenemos que, conforme a la Norma Fundamental, está reconocido el derecho a la información pública, pero también, como todo derecho humano, encuentra restricciones en aras de salvaguardar otros bienes o principios constitucionales.

De esta manera, el propio precepto constitucional prevé que la información "es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes".

Destaca además que, en caso de que las autoridades dejen de acatar las leyes en la materia, serán sancionadas, lo que incluye, desde luego, el que no salvaguarden aquella información que sea considerada como reservada temporalmente.

En ese sentido, es precisamente la naturaleza de la información en cuestión, en cuanto se afirma por la autoridad requerida, que está clasificada como reservada, lo que conlleva la pertinencia de que, vía recurso de queja, se resuelva, si las referidas determinaciones judiciales fueron legales o no, en virtud de lo siguiente.

En cuanto al supuesto relativo a la negativa de acceso a las partes de determinada información que ya obre en autos, por estar clasificada como reservada, este Pleno considera que la determinación del Juez de Distrito sí es susceptible de examinarse vía queja, dado que pudiera llegar a representar un daño grave no reparable en sentencia, ya que tales elementos probatorios, podrían incidir en el sentido de la sentencia definitiva que se dicte en el juicio de amparo indirecto, sin que el quejoso hubiera tenido oportunidad de ampliar su demanda, o bien, cualquiera de las partes, de rebatir lo sentado en dichos documentos.

Siendo relevante tener presente que el examen sobre la clasificación de la información en cuestión, a la luz de los mencionados principios establecidos en el artículo 6o. constitucional, no podría ser objeto de estudio en la sentencia que en el fondo se llegue a dictar, pues no integra la materia de la litis, por lo que, en todo caso, corresponde al Tribunal Colegiado, vía queja, ponderar tales extremos.

De igual manera, tratándose del supuesto relativo al requerimiento hecho por el Juez de Distrito a una autoridad para que exhiba información que, según considera esta última, tiene el carácter de reservada en términos de las leyes aplicables, también se actualiza la hipótesis legal necesaria para la procedencia del recurso de queja, pues, sin duda, el hecho de que tal información obre en autos y se tuviera acceso a la misma, no podría repararse al momento de dictar sentencia.

Así pues, evidentemente, tales aspectos no forman parte de la causa inicial (acto reclamado), sobre la que, por ende, se deba pronunciar el a quo al dictar sentencia, como sostuvo el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado, menos aún, podría subsanarse en esa etapa, el acceso a tal información, siendo relevante en todo caso que constitucionalmente se protege el carácter de reservada de determinada información.

En ese sentido, el recurso de queja constituye el medio idóneo para que el Tribunal Colegiado de Circuito analice de forma inmediata la legalidad de las determinaciones de un Juez de Distrito, cuando se involucra información que, según la autoridad correspondiente, tiene el carácter de reservada y que, por tanto, está protegida constitucionalmente.

En consecuencia, contrario a lo resuelto por el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sí procede el recurso de queja, máxime que se trata de un auto dictado durante el trámite del juicio de amparo y que no admite recurso de revisión, por lo que se satisfacen todos los requisitos previstos en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo vigente (artículo 95, fracción VI, de la Ley de Amparo anterior).

Conforme a las anteriores consideraciones, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

RECURSO DE QUEJA. PROCEDE CONTRA LAS DETERMINACIONES DE UN JUEZ DE DISTRITO QUE NIEGUEN A LAS PARTES EL ACCESO A INFORMACIÓN CLASIFICADA COMO RESERVADA POR LA AUTORIDAD, O BIEN, QUE REQUIERAN A ÉSTA SU EXHIBICIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO [ARTÍCULOS 97, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY DE LA MATERIA VIGENTE Y 95, FRACCIÓN VI, DE LA ABROGADA]. Las determinaciones en las que un Juez de Distrito niega a las partes el acceso a información clasificada como reservada por la autoridad, o bien, en las que se requiere a ésta que la exhiba en el juicio de amparo, constituyen resoluciones no reparables en sentencia definitiva, pues la naturaleza propia de la información justifica que, de inmediato, a través del recurso de queja, se analice la pertinencia de su conocimiento, pues de lo contrario se generaría un daño grave e imposible de reparar en la sentencia definitiva en tanto que tales elementos probatorios podrían incidir

en el sentido de la sentencia definitiva que se dicte en el juicio de amparo indirecto, sin que el quejoso hubiera tenido oportunidad de ampliar su demanda, o bien cualquiera de las partes de rebatir lo asentado en dichos documentos; asimismo, el acceso a la información, por obrar en autos, pudiera violentar los principios contenidos en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual, si bien se reconoce el derecho humano a la información pública, como todo derecho, admite restricciones, en aras de salvaguardar otros bienes o principios constitucionales. De esta manera, el propio precepto constitucional dispone que la información es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. Por tanto, contra las citadas determinaciones judiciales procede el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo vigente –95, fracción VI, de la abrogada–, a fin de que el Tribunal Colegiado de Circuito analice si se actualiza tal afectación máxime que, además, se trata de resoluciones que no admiten recurso de revisión, por lo que se satisfacen los requisitos que señalan los preceptos legales indicados para la procedencia del recurso de queja.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos redactados en la presente resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a la jurisprudencia que se sustenta, conforme a lo dispuesto en el artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese y cúmplase; con testimonio de esta resolución, comuníquese a las Salas de este Tribunal y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

Nota: El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponde a la tesis P./J. 15/2015 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de mayo de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, Tomo I, mayo de 2015, página 43.

TERCERO PERJUDICADO NO EMPLAZADO O MAL EMPLAZADO AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PUEDE INTERPONER RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA QUE HA CAUSADO EJECUTORIA POR HABER SIDO RECURRIDA (LEY DE AMPARO VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 101/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO CIRCUITO Y TERCERO DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO. 10 DE MARZO DE 2015. PONENTE: JUAN N. SILVA MEZA. SECRETARIA: CARLA TRUJILLO UGALDE.

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

VISTOS; Y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—Mediante oficio SAF-DS-116/2014 presentado ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el **veinticinco de marzo de dos mil catorce**, el secretario de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Sinaloa, denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado de Décimo Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 232/2013; en contra del criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 434/2010.

SEGUNDO.—Por acuerdo de **veintisiete de marzo de dos mil catorce**, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó que se formara y registrara el expediente con el número 101/2014; admitió a trámite la contradicción de tesis; solicitó a las presidencias de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, copia certificada de las ejecutorias de su índice, así como su remisión vía electrónica, y que informaran si su criterio se encuentra vigente; a su vez, ordenó que pasaran los autos para su estudio a la ponencia del señor Ministro Sergio A. Valls Hernández.

TERCERO.—Por acuerdo de **treinta de junio de dos mil catorce**, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo a los

Tribunales Colegiados dando cumplimiento a lo requerido; asimismo dispuso que pasaran los autos a la ponencia del señor Ministro Sergio A. Valls Hernández, en virtud de que el expediente quedó integrado con los criterios que originaron la contradicción de tesis.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dado que se trata de tesis sustentadas por Tribunales Colegiados de Circuito en amparos en revisión en materia común, que no es de la competencia exclusiva de alguna de las Salas.

SEGUNDO.—La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por Armando Villarreal Ibarra, secretario de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Sinaloa, quien está facultado para ello, con fundamento en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, por haber ostentado el carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo en revisión 232/2013 del índice del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito.

TERCERO.—El Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, al resolver el recurso de revisión 232/2013, en sesión de treinta de enero de dos mil catorce, en la parte que interesa determinó:

"CONSIDERANDO: ... CUARTO.— ... Luego, si de los antecedentes narrados se aprecia que en los autos del juicio de amparo indirecto 163/2005, se emitió sentencia en la que la autoridad constitucional sobreseyó en el juicio; que en contra de tal decisión la parte quejosa interpuso recurso de revisión, y que este Tribunal Colegiado mediante resolución que se pronunció el diecisiete de noviembre de dos mil once, en el amparo en revisión 148/2011, revocó dicha resolución y concedió la protección federal, según se precisó con antelación, deviene incontrovertible que la sentencia de primer grado, por efectos del recurso de revisión que hizo valer el promovente del amparo, por haber sido sustituida por la de este órgano jurisdiccional, adquirió la calidad de cosa juzgada, lo cual impide, de nueva cuenta, la apertura del litigio constitucional por haber sido juzgado definitivamente en la segunda sede jurisdiccional, lo

que en vía de consecuencia excluye cualesquier posibilidad de impugnación de la cuestión definitivamente resuelta en la cuestión principal, incluso para quienes se ostentan terceros perjudicados no emplazados, ya que ese supuesto de procedencia extraordinaria no está previsto constitucional ni legalmente, porque el artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, dispone que los terceros perjudicados no emplazados al juicio, pueden hacer valer el recurso de revisión únicamente cuando la sentencia constitucional se encuentre sub júdice, pues una vez que cause ejecutoria, en virtud de no haber sido recurrida por las partes o por haberse decidido el recurso de revisión propuesto por alguna de ellas, será incontrovertible e inmutable, resultándole oponible y vinculatoria.—Tal criterio sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis XI/2005, que se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, abril de 2005, página 5, de rubro: 'REVISIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA EJECUTORIAS DICTADAS EN AMPARO INDIRECTO, AUN CUANDO LOS RECURRENTES SE OSTENTEN COMO TERCEROS PERJUDICADOS NO EMPLAZADOS.'—En cuya ejecutoria, además, se precisó: 'Luego, el hecho de que en este asunto ya se haya deducido el recurso de revisión por algunas de las partes en litigio, da lugar a la preclusión de la fase impugnativa del amparo biinstancial y, por ende, expulsa cualquier posibilidad de hacer valer el recurso de revisión, aun para los terceros a quienes inclusive la sentencia les es oponible, aunque sean de buena fe, como lo ilustra la jurisprudencia 238 sustentada por la Segunda Sala de la anterior integración de este Alto Tribunal, la cual se comparte, consultable en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, Tomo VI, parte SCJN, Materia Común, páginas 160 y 161, de rubro y tenor siguientes: «EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO CONTRA TERCEROS DE BUENA FE.—Tratándose del cumplimiento de un fallo que concede la protección constitucional, ni aun los terceros que hayan adquirido de buena fe, derechos que se lesionen con la ejecución del fallo protector, pueden entorpecer la ejecución del mismo.»—El principio jurídico, en virtud del cual la sentencia pronunciada en el recurso de revisión produce la preclusión de la fase de impugnación de un juicio de amparo biinstancial, ha sido consignado expresamente por el último párrafo de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución General de la República, que establece que en los casos en que el recurso de revisión sea del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito «... sus sentencias no admitirán recurso alguno».—Fiel a la Norma Suprema, de la que es reglamentaria el último párrafo del artículo 85 de la Ley de Amparo, reitera ese principio, pues establece que las sentencias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, al conocer de la revisión no admitirán recurso alguno.—Esto significa que una vez agotada la jurisdicción respecto de ese medio de impugnación, que en amparo indirecto

constituye la segunda instancia o fase impugnativa, lo decidido en la contienda judicial adquiere firmeza, lo que se estima lógico, jurídico y necesario, para hacer posible la declaración definitiva de los derechos litigiosos controvertidos y garantizar su exacto y debido cumplimiento a favor de quien obtuvo, circunstancia que, en vía de consecuencia, excluye cualquier posibilidad de impugnación de la cuestión resuelta en lo principal.—Los preceptos constitucional y legal acotados reconocen la firmeza de la sentencia pronunciada por un Tribunal Colegiado de Circuito, al conocer del recurso de revisión y si en ésta se analizó precisamente la legalidad de la de primer grado, que se subsumió en aquélla, entonces habrá de convenirse que produce efectos impositivos del ejercicio de cualquiera otra impugnación, no sólo respecto de las partes que litigaron en el amparo, sino inclusive frente a terceros, pues los preceptos aludidos no hacen distinción alguna y, en esa virtud no corresponde a este Alto Tribunal hacerla, ya que en su carácter de operador de la Constitución y de la Ley de Amparo, no puede ni debe introducir diferencias artificiosas, sino que su función esencial se debe concretar a la interpretación de la ley, mas no a integrarla, pues esto no es posible a propósito de la procedencia de los medios de impugnación, ya que como se acotó al principio de este estudio, su viabilidad se ciñe a los términos específicos de la norma expresados por el legislador.—Para fortalecer estas nociones en torno a que la preclusión clausura de manera definitiva las etapas del juicio, consolidando así las situaciones jurídicas acaecidas, son de citarse las tesis siguientes: «PRECLUSIÓN.» (se transcribe).—«PRECLUSIÓN Y COSA JUZGADA. PERSONALIDAD.» (se transcribe).'.—Sin que importe en contrario que en la jurisprudencia P./J. 41/98, citada con antelación, de rubro: 'TERCERO PERJUDICADO NO EMPLAZADO O MAL EMPLAZADO EN UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PUEDE INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN CONTRA DE LA SENTENCIA QUE EL JUEZ DE DISTRITO DECLARA EJECUTORIADA Y QUE AFECTA CLARAMENTE SUS DERECHOS, DENTRO DEL PLAZO LEGAL CONTADO A PARTIR DE QUE TIENE CONOCIMIENTO DE LA SENTENCIA.'.—Se sostuviera, sustancialmente, sobre el tema: Que al no poder hacer valer el tercero perjudicado no emplazado o mal emplazado en un juicio de amparo indirecto, la violación a la garantía de audiencia, mediante ningún medio de defensa ordinario ni extraordinario, ni del incidente de nulidad de notificaciones, ni del recurso de queja, atento al principio esencial que rige todo procedimiento judicial ordinario y extraordinario, consistente en que la sentencia pronunciada en un litigio no puede perjudicar a las personas que sean ajenas al mismo, debe aceptarse que el recurso de revisión sí es procedente en estos supuestos, porque es la única vía mediante la cual se puede dejar insubsistente una sentencia de amparo indirecto, para que se reponga el procedimiento y se emplace en forma debida al tercero perjudicado.—Cuyo

criterio, en apariencia sería contrario a la opinión de este Tribunal Colegiado por el cual arribó a la conclusión de desechar el recurso de revisión; empero, se estima que en la especie la jurisprudencia no es aplicable al caso, dado que el punto materia de controversia es distinto al que ahora nos ocupa.—Así es, en la ejecutoria que dio lugar a la jurisprudencia P./J. 41/98, al examinarse la opinión de los Tribunales Colegiados contendientes, se precisó que la misma derivaba de sentencias que no habían sido recurridas por las partes, si se atiende que de los antecedentes que narró el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, en la ejecutoria por la que se resolvió la reclamación 12/90, dijo: 'En efecto, en el auto recurrido se estima que mediante proveído de veintitrés de marzo de mil novecientos noventa se declaró ejecutoriada la sentencia que se impugna ...', en tanto que, al resolverse la revisión principal 93/93, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, afirmó: '... Ahora bien, en el caso sucede que la sentencia objeto del presente recurso de revisión fue declarada ejecutoriada por la Juez de Distrito por auto de veintiocho de julio de mil novecientos noventa y dos, o sea más de seis meses antes de que se interpusiera dicho recurso ...'.—Al definir la contradicción de criterios, se señaló que éste: 'presenta respecto de la procedencia o improcedencia del recurso de revisión en contra de la sentencia que ya se ha declarado ejecutoriada, cuando el recurso es interpuesto fuera del plazo por quien debió haber sido llamado como tercero perjudicado y que alega no haber sido emplazado o haber sido mal emplazado al juicio de amparo, por lo que enseguida se esclarece a qué tribunal le corresponde la razón.'.—Luego, si en dicha ejecutoria, se dirimió la controversia en relación al tercero perjudicado no llamado a juicio o mal emplazado, cuando hubiere causado ejecutoria la sentencia por no haberse impugnado por las partes, y en el presente asunto, según se hizo hincapié, la sentencia que se emitió en el amparo indirecto, del cual deriva el presente recurso, fue impugnada por la parte quejosa y revocada por este órgano jurisdiccional; motivo por el cual, se considera que no es aplicable la jurisprudencia P./J. 41/98 citada, pues el estudio que ahí se hizo ninguna relación guarda con el que ahora se analiza.—En las relatadas condiciones, por improcedente se desecha el recurso de revisión interpuesto ..."

CUARTO.—El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 434/2010, en sesión de trece de enero de dos mil once, en la parte que interesa determinó:

"CONSIDERANDO: ... SEGUNDO.— ... En ese orden de ideas, si la demanda de amparo indirecto fue presentada por *****, el veintitrés de marzo de dos mil diez, es incuestionable que a ese momento, ***** como nuevo adquirente del inmueble de que se trata, tenía un

derecho de propiedad que hacer valer frente a las autoridades correspondientes, en ese sentido, aun cuando formal y materialmente no figuró como parte actora, esto es, como contraparte de la impetrante de garantías, le asistía interés en que subsistiera el acto reclamado (emplazamiento del juicio natural y sus consecuencias jurídicas, entre ellas el embargo y remate judicial del referido inmueble que a la postre adquirió en propiedad); de ahí que, precisamente, con motivo de la situación guardada por dicha persona ***** , jurídicamente se ubica en un plano similar al de ***** (parte actora en el juicio de origen), quien resulta ser su causante en la transmisión de dominio del inmueble, con la aclaración que, como quedó anotado en líneas precedentes, el aquí inconforme adquirió la propiedad con anterioridad a la presentación de la demanda de amparo (aproximadamente un año cuatro meses, considerando la fecha de inscripción de su título en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado), de ahí que, por consecuencia, debe reconocerse a ***** , el carácter de tercero perjudicado en el juicio de amparo de que se trata y, por ende, su legitimación para interponer el recurso de revisión de mérito.—En lo correspondiente a la procedencia del recurso de revisión interpuesto por el tercero perjudicado no emplazado en el juicio de garantías, respecto de una sentencia constitucional que ha causado ejecutoria (bien porque no se recurrió por las partes, o en razón de que ya fue objeto de revisión por parte de un Tribunal Colegiado de Circuito, como sucedió en el presente caso), se estima conveniente realizar las anotaciones siguientes: En relación con el tema, se precisa que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado la jurisprudencia por contradicción de tesis P./J. 41/98, visible en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-2000, Tomo VI, Materia Común, página 382, cuyos rubro y texto señalan: 'TERCERO PERJUDICADO NO EMPLAZADO O MAL EMPLAZADO EN UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PUEDE INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN CONTRA DE LA SENTENCIA QUE EL JUEZ DE DISTRITO DECLARA EJECUTORIADA Y QUE AFECTA CLARAMENTE SUS DERECHOS, DENTRO DEL PLAZO LEGAL CONTADO A PARTIR DE QUE TIENE CONOCIMIENTO DE LA SENTENCIA.' (se transcribe texto).—Como se ve, el texto de la tesis de jurisprudencia transcrita indica que dicho criterio tiene sustento principal en dos consideraciones torales a destacar: a) La circunstancia de que las consecuencias jurídicas derivadas de la sentencia ejecutoriada sólo constituye cosa juzgada para las partes que intervinieron en el juicio de garantías, hipótesis en la cual consideró no se encuentra la persona que teniendo el carácter de tercero perjudicado, no es emplazado en el procedimiento de amparo; y, b) El hecho de que el recurso de revisión constituye la única vía idónea para dejar insubsistente la sentencia constitucional y ordenar la reposición del procedimiento a efecto de que el tercero

perjudicado sea legalmente emplazado en el juicio de amparo y, por consecuencia, respetado el derecho de audiencia correspondiente (se descarta la procedencia del incidente de nulidad de notificaciones, en términos del artículo 32 de la ley de la materia, al estar en presencia de una sentencia constitucional que causó ejecutoria, también la procedencia del recurso de queja contra el auto que la declara ejecutoriada, a virtud de que no tendría por efecto dejar insubsistente dicha resolución constitucional por la falta de emplazamiento aducida por el tercero perjudicado, ello con independencia de que tal recurso sólo podría ser interpuesto por las partes que intervinieron en el juicio de garantías, descartándose inclusive la procedencia del recurso de queja por exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia de amparo, en razón de que no tiene por objeto impugnar por sí mismo el fallo de garantías, sino únicamente su ejecución).—Además, es oportuno hacer notar que si bien, con anterioridad al criterio de jurisprudencia de que se trata, existía diversa tesis jurisprudencial sustentada por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con el número 482, consultable en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, página 319, de rubro: 'REVISIÓN, RECURSO DE. NO PROCEDE EN CONTRA DE UNA SENTENCIA EJECUTORIADA.', también lo es que, dicho Alto Tribunal de la Federación fijó con precisión que tal criterio sólo es aplicable para las partes que fueron oídas en el juicio de amparo del que deriva el recurso de revisión correspondiente, no así respecto de quienes no han sido oídos y vencidos en el procedimiento del juicio de garantías (situación en la cual se ubica al tercero perjudicado no llamado en el juicio constitucional), de ahí que en ese sentido no puede estimarse que exista un contrasentido entre ambos criterios de jurisprudencia.—Por otra parte, cabe señalar que, el propio Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XI/2005, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, abril de 2005, página 5, estableció criterio en el sentido de que, el recurso de revisión es improcedente contra una sentencia ejecutoriada dictada en el juicio de amparo indirecto, aun en el supuesto de que el recurrente señale tener el carácter de tercero perjudicado no llamado en el juicio de garantías, tesis que a su tenor literal dice: 'REVISIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA EJECUTORIAS DICTADAS EN AMPARO INDIRECTO, AUN CUANDO LOS RECURRENTES SE OSTENTEN COMO TERCEROS PERJUDICADOS NO EMPLAZADOS.' (se transcribe texto).—Como se ve, en la parte final del texto de la tesis de referencia, se menciona que dicho tribunal de la Federación abandona la jurisprudencia por contradicción de tesis P./J. 41/98 anteriormente transcrita, sin pasar inadvertido que la resolución del amparo en revisión 1340/2004, que dio origen a tal criterio aislado fue aprobado por mayoría de seis votos de los Ministros integrantes de ese Alto Tribunal, esto es, no es idónea para formar tesis

jurisprudencial, ni tiene la cualidad necesaria para interrumpir la jurisprudencia de referencia, en términos del artículo 194 de la Ley de Amparo.—En relación con lo anotado, cabe señalar que, en virtud de que, al resolver el citado amparo en revisión 1340/2004 (asunto del cual derivó la tesis aislada P. XI/2005, de rubro: 'REVISIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA EJECUTORIAS DICTADAS EN AMPARO INDIRECTO, AUN CUANDO LOS RECURRENTES SE OSTENTEN COMO TERCEROS PERJUDICADOS NO EMPLAZADOS. '), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se repite, pretendió abandonar la jurisprudencia por contradicción de tesis P/J. 41/98, de rubro: 'TERCERO PERJUDICADO NO EMPLAZADO O MAL EMPLAZADO EN UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PUEDE INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN CONTRA DE LA SENTENCIA QUE EL JUEZ DE DISTRITO DECLARA EJECUTORIADA Y QUE AFECTA CLARAMENTE SUS DERECHOS, DENTRO DEL PLAZO LEGAL CONTADO A PARTIR DE QUE TIENE CONOCIMIENTO DE LA SENTENCIA.', siendo que el criterio aislado solamente alcanzó la aprobación de mayoría de seis votos y no los ocho que son indispensables para interrumpir la jurisprudencia obligatoria, conforme a lo dispuesto por el artículo 194 de la Ley de Amparo, en aras de preservar la seguridad jurídica sobre el tema, por instrucciones de la Segunda Sala de dicho tribunal para instar el trámite respectivo, el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, bajo el expediente 4/2008, formuló solicitud de modificación de la señalada jurisprudencia por contradicción de tesis P/J. 41/98, a efecto de establecer si dicho criterio jurisprudencial habría de modificarse o continuar rigiendo, asunto que fue resuelto por mayoría de nueve votos mediante ejecutoria de dieciséis de marzo de dos mil diez, en la que se determinó declarar infundada tal solicitud, con la consecuencia jurídica de señalar que prevalecía la vigencia obligatoria de la referida jurisprudencia P/J. 41/98, que permite impugnar la sentencia constitucional por parte del tercero perjudicado no llamado al juicio de garantías, aun en el supuesto de que dicho fallo hubiese causado ejecutoria, en razón de que la categoría de cosa juzgada solamente impera para las partes que intervinieron en el procedimiento del juicio de amparo, o a los que están vinculados jurídicamente con ellos, como los causahabientes y los que se encuentran unidos por solidaridad o indivisibilidad de las prestaciones, puntualizando que el recurso de revisión, es la única vía idónea para dejar insubsistente la sentencia constitucional, ordenar la reposición del procedimiento de amparo y llevar a cabo el legal emplazamiento de la persona a quien corresponda la calidad de tercero perjudicado, siempre y cuando exista afectación a sus intereses jurídicamente tutelados, ello como caso extraordinario para preservar el derecho de audiencia y el principio de impartición de justicia previstos por los artículos 14, segundo párrafo y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.—Sobre el particular, en la ejecutoria relativa a la solicitud de modificación de jurisprudencia 4/2008-PL, en lo conducente,

fueron invocadas las consideraciones siguientes: '... En estas condiciones, permite establecer que el tercero perjudicado, que no fue llamado a juicio y que se entera del mismo en el momento en que se trata de ejecutar la sentencia, no puede promover el incidente de nulidad de notificaciones, porque este medio de defensa no es procedente, ni tampoco el recurso de queja, cuando la sentencia ya causó ejecutoria, por lo mismo, se estima que es el recurso de revisión el procedente en estos supuestos.—Lo anteriormente señalado pone de manifiesto, tal como se apuntó en la ejecutoria donde se emitió la jurisprudencia P./J. 41/98, que no existe remedio procesal alguno para la persona que, debiendo ser llamada a juicio y no lo fue, pueda impugnar una sentencia de amparo, cuando ésta afecta claramente sus intereses jurídicamente protegidos.—Por lo que se refiere a la institución de la cosa juzgada, la procedencia del recurso de revisión en tratándose del tercero perjudicado no emplazado a juicio, no afecta los principios que la rigen.—Lo anterior porque aun cuando la cosa juzgada significa, según la doctrina, «la inmutabilidad de lo resuelto en las sentencias o resoluciones firmes, salvo cuando éstas puedan ser modificadas por circunstancias supervenientes», esa inmutabilidad sí tiene límites subjetivos.—En efecto, las sentencias contienen los llamados por la doctrina como «límites subjetivos», que se refieren a las personas sujetas a la autoridad de cosa juzgada y, por ello, en principio, sólo afecta a los que han intervenido en el proceso o a los que están vinculados jurídicamente con ellos, como los causahabientes y los que se encuentran unidos por solidaridad o indivisibilidad de las prestaciones; aunque existen otros supuestos en los cuales la autoridad de cosa juzgada tiene efectos generales y afecta también a terceros que no intervinieron en el proceso respectivo, como ocurre en las cuestiones que atañen al estado civil de las personas, así como la validez o nulidad de las disposiciones testamentarias, entre otras; supuestos que se estima, no son aplicables en la especie, dado el principio de relatividad que rige a las sentencias de amparo.—En esas condiciones, si una persona que debió intervenir en el juicio de amparo no es llamada, tampoco puede considerarse que la sentencia pueda ser elevada a la categoría de cosa juzgada respecto de ella y, por ese motivo, no proceda ya ningún medio de defensa. La cosa juzgada sólo existe respecto de las partes que participaron en la contienda procesal, que tuvieron oportunidad de ser oídas y vencidas en la misma, y sólo respecto de ellos se debe reconocer, mas no de quien, teniendo un derecho protegido por la ley y, por ende, debiendo figurar como parte en el amparo indirecto, no fue llamado a dicho procedimiento a defender ese derecho, siguiéndose el juicio a sus espaldas; por lo que, aun cuando esa sentencia cause ejecutoria, no puede hablarse de cosa juzgada respecto de él.—Por otro lado, no es insólito en el derecho nacional la procedencia de una vía extraordinaria de defensa, respecto de aquellas personas que sufren un agravio con motivo de una decisión judicial, a cuyo procedimiento

previo no fueron convocados.—Ciertamente, existen múltiples ejemplos en nuestro sistema jurídico donde se permite que las sentencias ejecutoriadas sean impugnadas por un tercero extraño al procedimiento.—Algunas legislaciones de proceso civil, regulan la llamada «apelación extraordinaria», la cual puede ser promovida por aquella persona que, sin ser parte en el juicio, estima que debió ser oída y vencida en el mismo, y de manera extraordinaria, aunque esté declarada ejecutoriada la sentencia, procede el recurso.—La propia Suprema Corte de Justicia a través de jurisprudencia definida, sostuvo que se puede demandar la nulidad de un juicio concluido cuando éste ha sido tramitado en fraude a terceros, sin haberles dado noticia ni participación alguna en el negocio.—Lo anterior puede constatarse en las tesis que dicen: «NULIDAD DE JUICIOS CONCLUIDOS POR SENTENCIA EJECUTORIADA.» (se transcribe texto).—«NULIDAD DE JUICIOS CONCLUIDOS (COSA JUZGADA).» (se transcribe texto).—Actualmente, el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal ya recoge el contenido de esas tesis y permite demandar la nulidad de un juicio concluido en el que no se oyó a quien resulta afectado por la decisión, en sus artículos 737-A y 738, que establecen: (se transcribe).—Lo anterior demuestra que el derecho positivo nacional ha ido cediendo ante la realidad que vivimos cotidianamente y que ha admitido expresamente la procedencia de un medio de impugnación interpuesto por un tercero, en contra de una sentencia ejecutoria que le para perjuicio.—En derecho comparado, es tendencia mundial la procedencia de la revisión de sentencias firmes; por ejemplo, en España, el artículo 102 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa enumera una serie de motivos específicos para ello; también en Noruega, Luxemburgo, Austria, Suiza o Bélgica, existen medios de impugnación que hacen posible la reapertura de procesos culminados mediante sentencias firmes que han sido declarados inconvenientes por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.—Luego, se está ante dos principios, el de seguridad jurídica, por una parte; y el de justicia, por otra; ambos relacionados con hechos ajenos al proceso y ocurridos fuera de él, que hacen evidente la necesidad objetiva de que el resultado de la decisión jurisdiccional sea acorde a los valores de justicia material y, en caso contrario, la cosa juzgada tiene que flexibilizarse, para dar lugar a la eficacia de otras normas jurídicas y principios igualmente valiosos del mismo sistema jurídico, como la hipótesis que aquí se presenta.—Además, esta Suprema Corte de Justicia ha sostenido desde la Quinta Época, que el hecho de alcanzar una sentencia de amparo el carácter de ejecutoriada, no impide a los terceros que no hayan sido llamados al juicio a impugnar esa resolución si les causa perjuicio, tal como se advierte del amparo en revisión 566/63, consultable en el Tomo XXII, página 184; así como de la tesis de la Segunda Sala, de rubro y texto siguientes: «PROCEDIMIENTO, REPOSICIÓN DEL. TERCERO PERJU-

DICADO.» (se transcribe texto).—Por lo anterior, aun cuando la Ley de Amparo no prevé expresamente la procedencia del recurso de revisión en contra de sentencias ejecutorias por quienes se dicen terceros perjudicados no emplazados, el considerar procedente dicho recurso, si bien podría significar salirse de los cánones legales, se ubica dentro de los cánones constitucionales, dada la disposición expresa del artículo 14 de la Constitución, referente a que nadie puede ser privado de la vida, propiedad, posesiones o derechos, sino mediante juicio en el que se le escuche y venza.—Por otro lado, considero que el seguir sosteniendo la jurisprudencia P./J. 41/1998, no posterga indefinidamente la resolución de los asuntos y su cumplimiento, pues el recurso de revisión interpuesto por un tercero perjudicado no emplazado a juicio, es un caso extraordinario.—En consecuencia, si la sentencia protectora afecta los derechos de una persona a quien efectivamente le resulta el carácter de tercero perjudicado, y ésta no tienen a su alcance otro medio de impugnación, el recurso de revisión debe declararse procedente, como sostiene la jurisprudencia P./J. 41/98 de este Tribunal Pleno, que a mi criterio debe prevalecer, pues con ella se permite impugnar una sentencia que afecta los derechos jurídicamente tutelados de ese tercero perjudicado no llamado al juicio de garantías y que mediante la sentencia protectora puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos legalmente reconocidos; con lo cual, además de hacer respetar las formalidades esenciales del procedimiento que rige al juicio de garantías, se preserva la garantía de audiencia, consagrada en el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución, y el principio de impartición de justicia establecido en el artículo 17 de la propia Carta Fundamental.—Razones por las cuales, estimo (sic) que es infundada la solicitud de modificación de jurisprudencia de que se trata y no debe modificarse la tesis jurisprudencial P./J. 41/98, referida ...'.—En ese sentido, queda plenamente demostrada la calidad de tercero perjudicado de *****, así como la procedencia del recurso de revisión de que se trata, en la medida de que con motivo de la sentencia constitucional impugnada, existe afectación al derecho de propiedad jurídicamente tutelado que asiste al inconfirme, en tanto que se concedió la protección de la Justicia Federal para el efecto de dejar insubsistente lo actuado en el procedimiento del juicio natural, relativo al juicio ejecutivo mercantil 559/2001 del índice del Juzgado Tercero de lo Civil del Primer Distrito Judicial del Estado, a partir del emplazamiento practicado a la impetrante de garantías ***** y sus consecuencias jurídicas, entre otras el embargo, remate judicial y adjudicación del inmueble correspondiente a favor de ***** , quien a su vez lo vendió al aquí recurrente *****"

La anterior resolución dio origen a la siguiente tesis:

"Registro: 161752
"Época: Novena Época
"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
"Tesis aislada
"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Tomo: XXXIII, junio de 2011
"Materia: común
"Tesis: IV.2o.C.63 K
"Página: 1588

"SENTENCIA CONSTITUCIONAL EJECUTORIADA, ALCANCE DE SUS EFECTOS FRENTE AL TERCERO PERJUDICADO NO EMPLAZADO EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE EN SU CONTRA EL RECURSO DE REVISIÓN (VIGENCIA DE LA JURISPRUDENCIA 41/98 DEL TRIBUNAL EN PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN).—El alcance de la sentencia constitucional ejecutoriada, sea por falta de impugnación o por ser objeto de examen por el tribunal revisor, que se traduce en su inmutabilidad, al excluir cualquier posibilidad de cuestionamiento jurídico, en tanto que no admite recurso ni prueba de alguna clase, respecto a la declaración definitiva de los derechos tutelados al quejoso, lo cual trae consigo que la cosa juzgada sea oponible y vinculatoria para las partes, en términos de los artículos 354 y 355 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, conforme al numeral 2o. de dicho ordenamiento legal, consideración jurídica en la que descansa la tesis P. 29, del Tribunal en Pleno del Más Alto Tribunal de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo III, Primera Parte, enero a junio de 1989, página 235, de rubro: 'REVISIÓN, RECURSO DE. NO PROCEDE EN CONTRA DE UNA SENTENCIA EJECUTORIADA.'; no resulta aplicable para el tercero perjudicado no emplazado en el juicio de amparo, ya que es incuestionable que la cosa juzgada sólo surte efectos para quienes intervinieron en el procedimiento constitucional, derecho del cual precisamente se privó al tercero perjudicado con motivo de la falta de llamamiento al juicio de garantías quien, al efecto, cuenta con el recurso de revisión para hacer valer su derecho de audiencia, cuando se ve afectado en la privación de sus propiedades posesiones o derechos, por ser ésta la única vía legal que puede tener por efecto dejar insubsistente la sentencia constitucional ejecutoriada y ordenar la reposición del procedimiento de amparo, para que sea legalmente emplazado quedando, inclusive, sin efectos jurídicos lo actuado en el recurso de revisión que se hubiera interpuesto contra dicho fallo, consideraciones torales que sirvieron de sustento a la jurisprudencia P./J. 41/98, del propio Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época,

Tomo VIII, agosto de 1998, página 65, de rubro: 'TERCERO PERJUDICADO NO EMPLAZADO O MAL EMPLAZADO EN UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PUEDE INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN CONTRA DE LA SENTENCIA QUE EL JUEZ DE DISTRITO DECLARA EJECUTORIADA Y QUE AFECTA CLARAMENTE SUS DERECHOS, DENTRO DEL PLAZO LEGAL CONTADO A PARTIR DE QUE TIENE CONOCIMIENTO DE LA SENTENCIA.'; mismo que continúa vigente con carácter obligatorio, en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo, pues la tesis aislada P. XI/2005, sustentada por dicho Tribunal en Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, abril de 2005, página 5, de rubro: 'REVISIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA EJECUTORIAS DICTADAS EN AMPARO INDIRECTO, AUN CUANDO LOS RECURRENTES SE OSTENTEN COMO TERCEROS PERJUDICADOS NO EMPLAZADOS.', en relación con el tema relativo a que el recurso de revisión es improcedente contra una sentencia ejecutoriada dictada en el juicio de amparo indirecto, aun cuando se trata del tercero perjudicado no llamado en el juicio de garantías, no tiene el alcance de interrumpir la obligatoriedad de la mencionada jurisprudencia P./J. 41/98, pues no debe pasar inadvertido que tal criterio fue aprobado únicamente por mayoría de seis votos, siendo que al efecto era necesario un mínimo de ocho votos de los Ministros integrantes de ese Alto Tribunal, lo que conlleva a considerar que no resulta una votación idónea, conforme al artículo 194 de la Ley de Amparo; y, por consecuencia, prevalece vigente la jurisprudencia P./J. 41/98 de que se trata, lo cual quedó debidamente confirmado por el Máximo Tribunal de Justicia del País, al declarar infundada la solicitud de modificación de jurisprudencia 4/2008-PL, que tenía como propósito precisamente dilucidar cualquier duda sobre la vigencia del criterio jurisprudencial en cita."

QUINTO.—En principio, es relevante precisar que es criterio del Pleno de este Alto Tribunal que, para tener por configurada la contradicción de tesis, es innecesario que los elementos fácticos analizados por los Tribunales Colegiados contendientes sean idénticos, pues lo trascendente es que el criterio jurídico establecido por ellas en un tema similar sea discordante esencialmente.

Cabe advertir que la regla de mérito no es absoluta, pues el Tribunal Pleno dejó abierta la posibilidad de que previsiblemente cuando la cuestión fáctica analizada sea relevante e incida en el criterio al cual arribaron los Tribunales Colegiados contendientes, sin ser rigorista, es válido declarar la inexistencia de la contradicción de tesis denunciada.

Lo anterior, de acuerdo a las tesis de rubros siguientes:

"Registro: 164120
"Novena Época
"Instancia: Pleno
"Jurisprudencia
"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Tomo: XXXII, agosto de 2010
"Materia: común
"Tesis: P./J. 72/2010
"Página: 7

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

"Registro: 166996
"Novena Época
"Instancia: Pleno
"Tesis aislada
"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Tomo: XXX, julio de 2009
"Materia: común
"Tesis: P. XLVII/2009
"Página: 67

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."

Hechas las precisiones anteriores, conviene determinar los elementos fácticos y jurídicos que los tribunales contendientes consideraron en sus resoluciones respectivas.

I. El Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 232/2013.

Antecedentes

a) ***** promovió juicio de amparo indirecto en contra de los actos del secretario de Hacienda y Tesorería del Gobierno del Estado de Sinaloa, entre otras autoridades, emitidos en el procedimiento de cobro económico

coactivo, que hizo consistir en el embargo, remate, adjudicación y orden de escrituración del 50% de un inmueble que legalmente le pertenece.

- El catorce de diciembre de dos mil diez, una vez llevada a cabo la audiencia de ley, el Juez de Distrito dictó sentencia mediante la cual sobreseyó en el juicio.

- En contra de esa resolución, ***** interpuso recurso de revisión que resolvió el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito en sesión de diecisiete de noviembre de dos mil once, en el sentido de revocar la sentencia y conceder el amparo para el efecto de que las autoridades responsables hacendarias, de conformidad con el artículo 80 de la Ley de Amparo, restituyeran a la parte quejosa en el pleno goce de su garantía individual violada y, para ello dejaran insubsistente el procedimiento económico coactivo, incluyendo la audiencia de remate, su aprobación, la escrituración definitiva relativa a la venta, y todas las actuaciones subsecuentes que derivan de ella, a fin de que se dé la intervención que corresponda al quejoso para que pueda ejercer su derecho de acreedor.

- El cuatro de diciembre de dos mil doce, *****, aduciendo tener el carácter de tercero perjudicada no llamada al juicio de amparo indirecto, interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia dictada por el Juez de Distrito.

El Tribunal Colegiado

- Desechó por improcedente el recurso de revisión, en virtud de que la sentencia que se emitió en el amparo indirecto fue impugnada por la parte quejosa y revocada por el Tribunal Colegiado, adquiriendo la calidad de cosa juzgada, lo cual impedía de nueva cuenta la apertura del litigio constitucional, ya que ese supuesto de procedencia extraordinaria no estaba previsto constitucional ni legalmente, porque el artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo (abrogada) disponía que los terceros perjudicados no emplazados al juicio, podían hacer valer el recurso de revisión únicamente cuando la sentencia constitucional se encontrara sub júdice, pues una vez que causara ejecutoria, en virtud de no haber sido recurrida por las partes o por haberse decidido el recurso de revisión propuesto por alguna de ellas, era incontrovertible e inmutable, resultándole oponible y vinculatoria.

- Lo anterior de acuerdo con la tesis aislada P. XI/2005, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "REVISIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA EJECUTORIAS DICTADAS EN AMPARO DIRECTO, AUN CUANDO LOS RECURRENTES SE OSTENTEN COMO TERCEROS PERJUDICADOS NO EMPLAZADOS."

- Sin que importara la jurisprudencia P/J. 41/98, de rubro: "TERCERO PERJUDICADO NO EMPLAZADO O MAL EMPLAZADO EN UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PUEDE INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN CONTRA DE LA SENTENCIA QUE EL JUEZ DE DISTRITO DECLARA EJECUTORIADA Y QUE AFECTA CLARAMENTE SUS DERECHOS, DENTRO DEL PLAZO LEGAL CONTADO A PARTIR DE QUE TIENE CONOCIMIENTO DE LA SENTENCIA."

- Lo anterior, porque ese criterio resultaba **inaplicable** al caso, pues el punto materia de controversia era distinto; esto porque en la ejecutoria que dio lugar a la indicada jurisprudencia P/J. 41/98, se precisó que las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito **no habían sido recurridas por las partes**, lo que no aconteció en el asunto, debido a que en éste la sentencia **sí fue impugnada por la parte quejosa y revocada por el Tribunal Colegiado**.

II. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 434/2010.

Antecedentes

b) ***** promovió juicio de amparo indirecto en contra de los actos del Juez Tercero de lo Civil del Primer Distrito Judicial en Estado de Nuevo León y de los actuarios adscritos al juzgado, que hizo consistir en el auto de admisión "ilegal" emplazamiento y todo lo actuado en el juicio ejecutivo mercantil, incluida la diligencia de embargo respecto del 50% de los derechos de propiedad que le corresponden sobre el inmueble que posee.

- En la audiencia constitucional del trece de mayo de dos mil diez, el Juez de Distrito dictó sentencia mediante la cual determinó sobreseer en el juicio y conceder el amparo.

- En contra de esa resolución, ***** , tercero perjudicado, interpuso recurso de revisión que resolvió el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, mediante sesión de dos de septiembre de dos mil diez, en el sentido de modificar la sentencia recurrida, sobreseer en el juicio de garantías y conceder el amparo.

- El veintiséis de octubre de dos mil diez, ***** , ostentándose con el carácter de tercero perjudicado no emplazado al juicio, interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia pronunciada en la audiencia constitucional.

El Tribunal Colegiado

- Queda plenamente demostrada la calidad de tercero perjudicado de *****, así como la procedencia del recurso de revisión interpuesto por el tercero perjudicado no emplazado en el juicio de garantías, respecto de una sentencia constitucional que ha causado ejecutoria (bien porque no se recurrió por las partes, o en razón de que ya fue objeto de revisión por parte de un Tribunal Colegiado de Circuito, como sucedió en el caso), de conformidad con la jurisprudencia P/J. 41/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "TERCERO PERJUDICADO NO EMPLAZADO O MAL EMPLAZADO EN UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PUEDE INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN CONTRA DE LA SENTENCIA QUE EL JUEZ DE DISTRITO DECLARA EJECUTORIADA Y QUE AFECTA CLARAMENTE SUS DERECHOS, DENTRO DEL PLAZO LEGAL CONTADO A PARTIR DE QUE TIENE CONOCIMIENTO DE LA SENTENCIA."

- Criterio que sustenta en dos consideraciones torales. La primera, relativa a que las consecuencias jurídicas derivadas de la sentencia ejecutoriada sólo constituye cosa juzgada para las partes que intervinieron en el juicio de garantías, hipótesis en la cual no se encuentra la persona que teniendo el carácter de tercero perjudicada no es emplazada en el procedimiento.

- La segunda, es el hecho de que el recurso de revisión constituye la única vía idónea para dejar insubsistente la sentencia constitucional y ordenar la reposición del procedimiento a efecto de que el tercero perjudicado sea legalmente emplazado en el juicio de amparo y, por consecuencia, respetar el derecho de audiencia.

- No pasa inadvertido la resolución del amparo en revisión 1340/2004 del Pleno de la Suprema Corte, que dio origen a la tesis aislada P. XI/2005, de rubro: "REVISIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA EJECUTORIAS DICTADAS EN AMPARO INDIRECTO, AUN CUANDO LOS RECURRENTES SE OSTENTEN COMO TERCEROS PERJUDICADOS NO EMPLAZADOS.", porque si bien fue aprobada por mayoría de seis votos de los Ministros, no es idónea para formar tesis jurisprudencial, ni tiene la cualidad necesaria para interrumpir la jurisprudencia antes aludida.

Los antecedentes relatados ponen en evidencia que sí existe contradicción de criterios, porque en los asuntos analizados por los Tribunales Colegiados contendientes, prevalecen los siguientes elementos:

- En el juicio de amparo indirecto se emite sentencia.

- Una de las partes en el juicio (quejoso y tercero perjudicado) interpone recurso de revisión.
- El Tribunal Colegiado ad quem resolvió el recurso de revisión, en el que subsistió una concesión de amparo.
- Posterior a la resolución del recurso de revisión, una persona ostentándose como tercero perjudicado no emplazado interpuso recurso de revisión en contra la sentencia dictada en el amparo, alegando no haber sido emplazado.

Así, mientras el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito estima que resulta **improcedente** el recurso de revisión intentado por el tercero perjudicado no emplazado al juicio, cuando la sentencia recurrida adquirió la calidad de cosa juzgada, luego de haber sido impugnada por alguna de las partes y sustituida por la que emitió un Tribunal Colegiado, siendo inaplicable la jurisprudencia P./J. 41/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "TERCERO PERJUDICADO NO EMPLAZADO O MAL EMPLAZADO EN UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PUEDE INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN CONTRA DE LA SENTENCIA QUE EL JUEZ DE DISTRITO DECLARA EJECUTORIADA Y QUE AFECTA CLARAMENTE SUS DERECHOS, DENTRO DEL PLAZO LEGAL CONTADO A PARTIR DE QUE TIENE CONOCIMIENTO DE LA SENTENCIA."

En cambio, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito considera lo contrario, esto es, que es **procedente** el recurso de revisión intentado por el tercero perjudicado no emplazado al juicio, con apoyo en la indicada jurisprudencia P./J. 41/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Conforme a los elementos fácticos y jurídicos antedichos, el punto de contradicción consiste en determinar, esencialmente, si resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 41/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "TERCERO PERJUDICADO NO EMPLAZADO O MAL EMPLAZADO EN UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PUEDE INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN CONTRA DE LA SENTENCIA QUE EL JUEZ DE DISTRITO DECLARA EJECUTORIADA Y QUE AFECTA CLARAMENTE SUS DERECHOS, DENTRO DEL PLAZO LEGAL CONTADO A PARTIR DE QUE TIENE CONOCIMIENTO DE LA SENTENCIA.", cuando el tercero perjudicado no emplazado al juicio interpone recurso de revisión contra una sentencia dictada en amparo indirecto, que adquirió la calidad de cosa juzgada luego de haber sido impugnada por alguna de las partes.

Debe precisarse que las resoluciones de los Tribunales Colegiados contendientes se emitieron durante la vigencia de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de mil novecientos treinta y seis, en vigor hasta el dos de abril de dos mil trece.

SEXTO.—El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que a continuación se define, conforme a las consideraciones siguientes:

En principio, debe tenerse presente el contenido de la jurisprudencia P./J. 41/98 de este Alto Tribunal.

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: VIII, agosto de 1998

"Tesis: P./J. 41/98

"Página: 65

"TERCERO PERJUDICADO NO EMPLAZADO O MAL EMPLAZADO EN UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PUEDE INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN CONTRA DE LA SENTENCIA QUE EL JUEZ DE DISTRITO DECLARA EJECUTORIADA Y QUE AFECTA CLARAMENTE SUS DERECHOS, DENTRO DEL PLAZO LEGAL CONTADO A PARTIR DE QUE TIENE CONOCIMIENTO DE LA SENTENCIA.—El tercero perjudicado no emplazado o mal emplazado al juicio de amparo indirecto, mediante ningún medio de defensa, podrá hacer valer la violación a la garantía de audiencia, a pesar de que la sentencia que se dicte en el mismo le prive de sus propiedades, posesiones o derechos, pues originándose la violación en un juicio constitucional y siendo éste la única vía para combatir actos de autoridad que transgredan garantías individuales, por su especial naturaleza extraordinaria no podría dar lugar a otro juicio de garantías, ya que de aceptarse así, se infringiría el sistema constitucional y se desvirtuaría la técnica de la institución, cuya regulación se encuentra inmersa en el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las fracciones I a IV del artículo 73 de la Ley de Amparo. Tampoco podría promover el incidente de nulidad de notificaciones en contra de dicha sentencia que ya causó ejecutoria, dado que éste no procede cuando ya existe auto de ejecutorización, lo que se desprende del artículo 32 de la Ley de Amparo. Por otra parte, si bien el recurso de queja es procedente en contra del auto que declara ejecutoriada una sentencia, del numeral 96 de la ley de la materia, se advierte que sólo pueden interponerlo

las partes que litigaron en el juicio, además de que este medio de defensa, suponiendo su procedencia, no sería la vía idónea para dejar insubsistente el fallo ejecutoriado como resultado del viciado procedimiento, y el recurso de queja por exceso o por defecto, no se estableció para combatir la sentencia en sí misma, sino sólo su ejecución excesiva o deficiente. En estas condiciones, al no poder hacer valer el tercero perjudicado no emplazado o mal emplazado en un juicio de amparo indirecto, la violación a la garantía de audiencia, mediante ningún medio de defensa ordinario ni extraordinario, ni del incidente de nulidad de notificaciones, ni del recurso de queja, por las razones antes apuntadas y atento al principio esencial que rige todo procedimiento judicial ordinario y extraordinario, consistente en que la sentencia pronunciada en un litigio no puede perjudicar a las personas que sean ajenas al mismo, debe aceptarse que el recurso de revisión sí es procedente en estos supuestos, porque es la única vía mediante la cual se puede dejar insubsistente una sentencia de amparo indirecto, para el efecto de que se reponga el procedimiento y se emplace en forma debida al tercero perjudicado. Lo anterior no implica el abandono de la diversa jurisprudencia sustentada por el Tribunal Pleno, cuyo rubro es: 'REVISIÓN, RECURSO DE. NO PROCEDE EN CONTRA DE UNA SENTENCIA EJECUTORIADA.'. (Octava Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo III, Primera Parte, P./J. 29 3/89, página doscientos treinta y cinco), ya que la misma sólo es aplicable para las partes que fueron oídas en el juicio de donde emana, respecto de cuya situación jurídica se juzgó, debiendo las partes que litigaron en ese juicio estar a sus resultas, pero no la persona que no fue oída ni vencida, que no puede ser perjudicada por ella. Si se aceptara el criterio contrario se vulneraría el derecho a la jurisdicción establecido en el artículo 17 constitucional, en relación con los terceros perjudicados que se enteraran de un juicio de amparo seguido en su contra, hasta que la sentencia se está ejecutando o se pretende ejecutar en su perjuicio; e implicaría, además, premiar la conducta ilegal del quejoso, de no cumplir con lo ordenado en el artículo 116, fracción II de la Ley de Amparo, así como el incumplimiento del juzgador a su deber de emplazarlo. Por tanto, dado que el conocimiento del fallo debe ser directo, cuando el tercero perjudicado no intervino en el juicio y, por lo mismo, nunca se le notificó la sentencia, el término para interponer el recurso de revisión corre a partir del día siguiente al en que tiene conocimiento de la sentencia, aunque ésta, formalmente, tenga apariencia de ejecutoria."

El anterior criterio jurisprudencial emergió de la contradicción de tesis 33/93, resuelta en sesión de tres de marzo de mil novecientos noventa y ocho, por unanimidad de diez votos, estando ausente el Ministro José Vicente Aguinaco Alemán, cuyas consideraciones son las siguientes:

"CUARTO.—A continuación, por razón de método se determina en forma preliminar, si del análisis de las ejecutorias que han quedado transcritas se desprende si existe o no contradicción de criterios entre los sustentados por los tribunales contendientes.—El análisis de los criterios supratranscritos pone de relieve la existencia de la contradicción de tesis denunciada, con independencia de cuestiones de detalle, porque mientras el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito sostiene que es procedente el recurso de revisión en contra de la sentencia dictada en un juicio de amparo indirecto que ha sido declarada ejecutoriada, interpuesto por quien debió haber sido emplazado como tercero perjudicado y no lo fue, aun cuando se promueva fuera del término legal, sin necesidad de que agote el recurso de queja previsto por la fracción VI del artículo 95 de la Ley de Amparo, en contra del auto que declaró ejecutoriada la sentencia, ni el incidente de nulidad previsto en el artículo 32 de la Ley de Amparo en contra de la notificación de la sentencia; el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito considera que es improcedente dicho recurso en contra de la sentencia de amparo declarada ejecutoriada, si se interpone fuera del término legal, aun cuando el revisionista alegue haber sido mal emplazado o no emplazado a juicio pues tal cuestión sólo podría examinarse si la revisión se interpone en tiempo y no cuando ya adquirió la firmeza de cosa juzgada.—De lo anterior se desprende que la contradicción de criterios se presenta respecto de la procedencia o improcedencia del recurso de revisión en contra de la sentencia que ya se ha declarado ejecutoriada, cuando el recurso es interpuesto fuera del plazo legal por quien debió haber sido llamado como tercero perjudicado y que alega no haber sido emplazado o haber sido mal emplazado al juicio de amparo, por lo que en seguida se esclarece a qué tribunal le corresponde la razón.—

QUINTO.—Para decidir qué criterio debe prevalecer, se toma en consideración, en primer lugar que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, apoyó la tesis en contradicción, en la jurisprudencia 13 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del tema de la procedencia del recurso de revisión en contra de una sentencia que causó ejecutoria, publicada en el informe de mil novecientos ochenta y nueve, página quinientos setenta y dos, por lo que es necesario examinarla, dado que si es aplicable al caso la presente denuncia podría quedar sin materia, toda vez que la jurisprudencia de mérito se sostuvo con posterioridad al mes de enero de mil novecientos ochenta y ocho, fecha en que entraron en vigor las reformas a la Ley de Amparo.—Apoya la consideración de mérito, la tesis sustentada por la anterior Tercera Sala, que este Tribunal Pleno hace suya, del tenor siguiente: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA LA DENUNCIA, SI CONFORME AL NUEVO SISTEMA, YA EXISTE JURISPRUDENCIA SOBRE EL CRITERIO DEBATIDO Y LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE ESTIMAN QUE NO DEBE MODIFICARSE.' (se transcribe

texto). [Octava Época, Tomo V, Primera Parte, tesis LXXVI/90, página ciento sesenta y cuatro (sic)].—Ahora bien, la tesis jurisprudencial de referencia, con la que apoyó el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito su criterio de contradicción, es del tenor siguiente: 'REVISIÓN, RECURSO DE. NO PROCEDE EN CONTRA DE UNA SENTENCIA EJECUTORIADA.—Una sentencia ejecutoriada no es recurrible, por lo que si en autos coexiste el escrito por el cual se interpone la revisión y el auto que declara ejecutoriada la sentencia, el recurso debe declararse improcedente, sin que tal determinación implique indefensión para el recurrente, pues la resolución que declara ejecutoriada la sentencia puede recurrirse en queja de conformidad con el previsto en el artículo 95, fracción VI, de la Ley de Amparo.'.—La tesis de mérito se sostuvo al resolverse, por unanimidad de votos, los siguientes recursos de reclamación en amparos en revisión números 718/88, 1589/88, 2804/88, 3040/88 y 2220/88. ... Como se advierte de los precedentes insertos, la tesis de jurisprudencia de mérito, no es aplicable a la presente contradicción, ya que los recursos de reclamación se hicieron valer en contra de sendos autos del presidente del Alto Tribunal desechatorios de recursos de revisión interpuestos por quien tuvo el carácter de quejoso en los juicios de amparo en que se dictaran las sentencias recurridas, es decir, no se trata de recursos intentados por quienes dicen tener el carácter de terceros perjudicados y no haber sido emplazados a juicio; por tanto, este criterio jurisprudencial no resuelve la contradicción de tesis que nos ocupa, al no contemplar el caso de la procedencia o improcedencia del recurso de revisión cuando el recurrente lo sea el tercero perjudicado no emplazado o mal emplazado al juicio de amparo indirecto.—SEXTO.—Precisado lo anterior, y a fin de decidir a qué Tribunal Colegiado le asiste la razón jurídica, acto continuo se sintetizan las consideraciones de ambos tribunales.—El Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito afirma que es procedente el recurso en contra de una sentencia emitida en un juicio de amparo indirecto, interpuesto fuera del término legal, por quien debió haber sido emplazado a juicio como tercero perjudicado, aun cuando la sentencia ya haya causado ejecutoria, con apoyo en los siguientes razonamientos: 'a) No puede promoverse el incidente de nulidad previsto en el artículo 32 de la Ley de Amparo, en contra de la notificación de la sentencia, pues si se interpusiera se consideraría que el promovente se apersonó al juicio. Además dicho incidente sólo puede intentarse antes de dictarse la sentencia en el juicio de amparo.—b) Por la falta de emplazamiento al tercero perjudicado no se constituyó la relación procesal entre éste, el quejoso y el Juez de Distrito.—c) No podría demostrarse la falta de emplazamiento mediante el recurso de queja que se interpusiera en contra del auto que declaró ejecutoriada la sentencia, porque dicho auto no se reclamaría por vicios propios, puesto que fue dictado, en virtud de que no fue impugnada la aludida sentencia en tiempo y porque no podría tener como materia la falta de em-

plazamiento por ser una cuestión ajena a dicho proveído.—d) Además, no podría prosperar el recurso de queja ni el incidente de nulidad de notificaciones, dado que tales autos y notificación no se estudiarían como ilegales por sí mismos, sino por la falta de emplazamiento en el juicio al tercero perjudicado, lo que es ajeno al examen de la legalidad del auto o notificación.—e) Para la procedencia del juicio de garantías contra la falta de emplazamiento en un juicio seguido ante los tribunales de instancia, en el que incluso existe sentencia declarada ejecutoria, no es necesario agotar previamente ningún recurso, por considerar al quejoso como tercero extraño al juicio; por la misma razón y para no dejar en estado de indefensión a quien debió haber sido emplazado en un juicio de amparo indirecto como tercero perjudicado y no lo fue, también debe considerársele, en principio, como tercero extraño al juicio y procedente el recurso de revisión que intente en contra de la sentencia declarada ejecutoriada por el Juez de Distrito.—f) El recurso de revisión es el único medio que da la oportunidad de probar la falta de emplazamiento, ya que al estudiarse como violación procesal, si se acredita, puede ordenarse la nulidad del procedimiento, a partir de la notificación del auto que dio entrada a la demanda, con fundamento en el artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo.—Por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito afirma que es improcedente el recurso en contra de una sentencia emitida en un juicio de amparo indirecto, interpuesto fuera del término legal, cuando la sentencia ya causó ejecutoria, porque existe cosa juzgada y el alegato consistente en que fue mal emplazado a juicio como tercero perjudicado, no es atendible porque el recurso fue interpuesto en forma extemporánea, con apoyo en los siguientes razonamientos: 1) Conforme al artículo 86 de la Ley de Amparo, son diez días para interponer el recurso de revisión y en los términos del artículo 356 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de dicha Ley de Amparo, causan ejecutoria las sentencias que admitiendo algún recurso, no fueren recurridas; 2) A su vez los preceptos 355 y 354 del código citado previenen, en ese orden, que hay cosa juzgada cuando la sentencia ha causado ejecutoria, y que la cosa juzgada es la verdad legal y contra ella no se admite recurso ni prueba de ninguna clase; 3) En consecuencia, es improcedente el recurso de revisión en contra de una sentencia que ha causado ejecutoria; 4) Dado que el revisionista se duele de que fue mal emplazado en el juicio de garantías, esa cuestión hubiera sido posible analizarla si acaso el recurso de revisión se hubiera interpuesto oportunamente, no después de que la sentencia, objeto de tal recurso, adquirió la firmeza de la cosa juzgada por no haber sido recurrida.—En los criterios de referencia se alude al tercero perjudicado que habiendo sido señalado en el juicio de amparo, no se le emplazó o se le emplazó en forma deficiente; o bien a quien teniendo ese carácter no fue señalado en el juicio de amparo, y se entera de ese procedimiento que le perjudica hasta que se declara ejecutoria la sentencia por el Juez de

Distrito.—Jurídicamente el tercero perjudicado se sitúa en el artículo 5o., fracción III, de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, donde se le reconoce la categoría de parte en el juicio de amparo; en tres incisos se da una definición del mismo según la materia, a saber: **civil** (la contraparte del quejoso o cualquiera de las partes cuando el peticionario de garantías es una persona extraña al procedimiento); **penal** (el ofendido o las personas que tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito); **administrativa** (la persona que haya gestionado en su favor el acto reclamado o que sin haberlo gestionado tenga un interés directo en su subsistencia).—En estas condiciones el juicio de amparo indirecto que se sigue con su intervención o a sus espaldas, es extraordinario; en consecuencia, la figura del tercero perjudicado se ubica en un procedimiento constitucional, como lo es el amparo, por tanto, en ningún estadio procesal ni mediante ningún medio de defensa, podrá hacer valer la violación a la garantía de audiencia, pues la única vía jurídica para combatir actos de autoridad que violen garantías individuales, lo es precisamente el juicio de amparo; de conformidad con los artículos 103 de la Carta Magna y 1o. de la ley de la materia; por ende, las sentencias constitucionales y sus actos de ejecución, por su especial naturaleza extraordinaria, no pueden dar lugar a otro juicio de garantías, pues de aceptarse así, se infringiría el sistema constitucional, y se desvirtuaría la técnica de la institución, cuya regulación se encuentra inmersa, además de los artículos citados, en las fracciones I a IV del artículo 73 de la Ley de Amparo.—El criterio anterior encuentra apoyo en la tesis jurisprudencial 2/97, sustentada por este Tribunal Pleno, al resolver la contradicción de criterios 14/95, visible en la página treinta del Tomo V, febrero, (sic) Novena Época, que se cita por analogía, del tenor siguiente: 'AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE SOSTIENEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN ESE ASPECTO.' (se transcribe texto).—En esa virtud, si el tercero perjudicado que no fue oído en el juicio de amparo indirecto no puede hacer valer la violación a la garantía de audiencia, ¿cuáles son sus vías judiciales de defensa?.—Para dar contestación puntual a esa pregunta, se tiene presente que de conformidad con el artículo 116, fracción II, de la Ley de Amparo, el quejoso tiene obligación de señalar en su escrito de demanda, el nombre y domicilio del tercero perjudicado; y el Juez de Distrito, por consiguiente tiene el deber de emplazarlo en los términos que para tal efecto determina el numeral 30 del propio ordenamiento.—Si el quejoso no cumple con su obligación, o el Juez de Distrito no ordena el emplazamiento, y dicta sentencia, el tribunal de alzada, advertido el tercero perjudicado en el sumario, debe ordenar que se deje insubsistente la resolución y se reponga el procedimiento para que se le llame a juicio.—Ciertamente, ha dicho este Alto Tribunal sobre el particular, lo que a continuación se inserta: 'TERCERO PERJUDICADO EN EL JUICIO DE AM-

PARO, SI NO FUE EMPLAZADO DEBE ORDENARSE LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO, SIN QUE OBSTEN LAS CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES Y MODALIDADES QUE SE IMPONGAN EN LA SENTENCIA QUE CONCEDA EL AMPARO.' (se transcribe texto). [Novena Época, *Gaceta* V (sic), febrero 1997, página ciento veintidós].—Ahora bien, cuando el tercero perjudicado que fue debidamente notificado se presenta al juicio de amparo indirecto, cuando éste se encuentra avanzado debe sujetarse al estado procesal que tenga al presentarse en él (tesis jurisprudencial 533, visible en el *Apéndice* 1917-1995, Tomo Común, página trescientos cincuenta).—Por otra parte, cuando el tercero perjudicado no es debidamente notificado de la existencia del juicio de amparo indirecto, pero comparece al mismo antes de que se pronuncie la sentencia correspondiente, éste debe impugnar esa notificación incorrecta o la ausencia de notificación, mediante el incidente de nulidad a que se refiere el artículo 32 de la Ley de Amparo.—Si tuviera conocimiento del juicio una vez que se dictara la sentencia, pero antes de que causara ejecutoria, podría interponer el recurso de revisión y hacer valer la falta de emplazamiento, con el resultado establecido en la tesis preinserta, es decir, para que se deje insubsistente la sentencia, se reponga el procedimiento y se le dé intervención en el juicio.—Hasta aquí no existe mayor obstáculo procesal para que el tercero perjudicado pueda hacer valer sus derechos. Los problemas se presentan cuando el tercero perjudicado tiene conocimiento del asunto cuando ya se declaró ejecutoriada la sentencia de amparo indirecto.—En el caso que nos ocupa se trata precisamente de una persona que teniendo el carácter de tercero perjudicado, no fue señalada como tal en el juicio de amparo, por lo que no fue emplazada, o que habiendo sido señalada fue emplazada en forma deficiente, y se entera de la sentencia hasta que la misma ya causó ejecutoria.—En estas condiciones ¿qué medios de defensa tiene en contra de una sentencia que ya causó ejecutoria y de cuyo procedimiento no tuvo noticia hasta su ejecución? Debe dejarse claro que el medio de defensa ha de ser tal, que deje insubsistente la sentencia y se reponga el procedimiento para que pueda ser oído y vencido en el juicio, porque lo que le causa perjuicio no es un exceso o defecto en la ejecución, sino la sentencia misma.—Uno de los tribunales contendientes afirma que sólo el recurso de revisión; el otro tribunal sostiene que el incidente de nulidad o el recurso de queja. A decidir quién tiene la razón se dedican las siguientes consideraciones.—En primer lugar, se hace necesario estudiar la procedencia del incidente de nulidad de notificaciones, a fin de estar en posibilidad de determinar si este medio de defensa puede intentarse en contra de la notificación de una sentencia que ya fue declarada ejecutoriada.—El artículo 32 de la Ley de Amparo, dispone: 'Artículo 32. Las notificaciones que no fueren hechas en la forma que establecen las disposiciones precedentes, serán nulas. Las partes perjudicadas podrán pedir la nulidad a que se refiere este artículo, antes de dictarse sentencia definitiva,

en la ley expediente que haya motivado la notificación cuya nulidad se pide, y que se reponga el procedimiento desde el punto en que se incurrió en la nulidad.—Este incidente, que se considerará como de especial pronunciamiento, pero que no suspenderá el procedimiento, se sustanciará en una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas de las partes, se oirán sus alegatos, que no excederán de media hora para cada una y se dictará la resolución que fuere procedente. Si se declarare la nulidad de la notificación se impondrá una multa de uno a diez días de salario al empleado responsable, quien será destituido de su cargo, en caso de reincidencia.—Las promociones notoriamente infundadas se desecharán de plano y se impondrá al promovente una multa de quince a cien día de salario.'.—Como se desprende de la anterior transcripción, el incidente de nulidad de notificaciones cobra actualidad cuanto estas últimas se realizan con infracción a las formalidades que exige la ley; y el efecto será el que se reponga el procedimiento desde el punto en que se incurrió en la nulidad, pero no paralizan el procedimiento de donde emanan, esta característica es importante tenerla en consideración.—Conforme al propio numeral, la procedencia del incidente de nulidad se surte solamente cuando el juzgador no agota todavía el ejercicio de su jurisdicción, mediante el pronunciamiento de la sentencia; sin embargo, el precepto resulta omiso en señalar los lineamientos a seguir, cuando el acto realizado en contravención a las normas aplicables a las notificaciones, es precisamente la notificación del fallo. Tampoco previene los casos en que la notificación se trate del auto mediante el cual se decide que la sentencia causó ejecutoria.—Respecto de los temas anteriores, este Tribunal Pleno sustenta los criterios consistentes en que el incidente de nulidad de notificaciones sí procede en contra de la notificación de la sentencia de primera instancia, es decir, con posterioridad a su dictado; pero no una vez que la sentencia ha causado ejecutoria.—Lo anterior se desprende de la tesis jurisprudencial P./J. 5/94, que dice: 'NULIDAD DE NOTIFICACIONES, INCIDENTE DE. PROCEDE CONTRA LAS QUE SE LLEVAN A CABO CON POSTERIORIDAD AL DICTADO DE LA SENTENCIA.' (se transcribe texto). (Octava Época, tomo 76, abril de 1994). 'NULIDAD DE NOTIFICACIONES, INCIDENTE DE. NO PROCEDE CONTRA ACTUACIONES PRACTICADAS CON ANTERIORIDAD AL DICTADO DE LA SENTENCIA EJECUTORIA.' (se transcribe texto). (Octava Época, tomo 82, octubre de 1994, página doce, tesis P./J. 30/94).—Como se advierte de las transcripciones de las tesis jurisprudenciales, el tercero perjudicado sí podrá promover el incidente de nulidad en contra de la notificación de la sentencia, pues el término para ello no concluye en el momento en que se dicta la sentencia de primera instancia, sino hasta que dicha sentencia cause ejecutoria o se reciba testimonio con la ejecutoria dictada en revisión, porque la connotación 'sentencia definitiva' no implica 'fallo de primera instancia', sino sentencia que no

admite ya ningún recurso, ya sea de primera instancia que haya causado ejecutoria o de segunda instancia.—Pero el incidente no podría promoverse después de pronunciada sentencia de primera instancia, cuando se impugnen las actuaciones anteriores a la misma, o después del auto de ejecutorización del fallo, si también se impugnan notificaciones anteriores al mismo, porque dicho incidente no podría tener por resultado el anular el referido fallo; sólo cuando la nulidad solicitada afecta actuaciones practicadas con posterioridad a su emisión, como podría ser la propia notificación de éste, sí puede plantearse y resolverse el incidente de nulidad de esta actuación.—En consecuencia, el incidente de nulidad no procedería en contra de la sentencia que ya causó ejecutoria, porque la improcedencia se deriva del propio artículo 32 de la Ley de Amparo, al establecer que dicho incidente se deberá interponer antes del dictado de la sentencia definitiva, es decir, antes de que la sentencia haya causado ejecutoria.—Por tanto, en el caso concreto, el tercero perjudicado estaría impedido para interponer el recurso de revisión en contra de una sentencia ejecutoriada por un Juez de Distrito.—¿Podría el tercero perjudicado que nos ocupa en atención al contenido de las tesis copiadas, promover el incidente de nulidad en contra de la notificación del auto que declaró ejecutoriada la sentencia y posteriormente el recurso de queja en contra de dicho auto para una vez superados estos escollos procesales, interponer el recurso de revisión en contra de la sentencia?—Si no fue emplazado al juicio o fue emplazado en forma deficiente, el único agravio que podría hacer valer, y lo único que podría probar en el incidente de nulidad de notificaciones, es evidentemente, la falta o el deficiente emplazamiento, es decir, no impugnaría la notificación del auto que declaró ejecutoriada la sentencia por vicios propios, razón por la cual el incidente en estas condiciones no prosperaría.—Pero suponiendo sin conceder que sí fuera procedente el multicitado incidente, y que se declarara fundado, de nada le serviría, porque no tendría legitimación para interponer el recurso de queja en contra del auto que declaró ejecutoriada la sentencia, por lo siguiente: El artículo 95, fracción VI, de la Ley de Amparo, dispone: ‘Artículo 95. El recurso de queja es procedente: ... VI. Contra las resoluciones que dicten los Jueces de Distrito, o el superior del tribunal a quien se impute la violación en los casos a que se refiere el artículo 37 de esta ley, durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión conforme al artículo 83 y que, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; o contra las que se dicten después de fallado el juicio en primera instancia, cuando no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia con arreglo a la ley.’.—De la lectura del precepto transcrito, se advierte que el recurso de queja es procedente en

contra del auto que declara ejecutoriada la sentencia de amparo indirecto, situación que encuadra dentro de la última de las hipótesis previstas por dicho numeral, conforme al cual el recurso de queja es procedente '... contra las resoluciones que dicten los Jueces de Distrito ... después de fallado el juicio en primera instancia, cuando no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia con arreglo a la ley', en atención a que el auto que declara ejecutoriada la sentencia se dicta por el Juez de Distrito, una vez que celebró la audiencia y emitió el fallo constitucional correspondiente y las violaciones que se estime, existen, no son reparables por el propio juzgador, ni por el Máximo Tribunal de la República.—Respecto de la parte legitimada para interponer el recurso de queja, el artículo 96 del propio ordenamiento nos da la respuesta: 'Artículo 96. Cuando se trate de exceso o defecto en la ejecución del auto de suspensión o de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso, la queja podrá ser interpuesta por cualesquiera de las partes en el juicio o por cualquiera persona que justifique legalmente que le agravia la ejecución o cumplimiento de dichas resoluciones. En los demás casos a que se refiere el artículo anterior, sólo podrá interponer la queja cualesquiera de las partes; salvo los expresados en la fracción VII del propio artículo, en los cuales únicamente podrán interponer el recurso de queja las partes interesadas en el incidente de reclamación de daños y perjuicios, y la parte que haya propuesto la fianza o contrafianza.'—Deriva de los preceptos transcritos, que sólo las partes en el juicio podrán interponer el recurso de queja en los casos establecidos en la fracción VI del artículo 95 de la Ley de Amparo, pues la legitimación de 'cualquiera persona que justifique legalmente que le agravia la ejecución o cumplimiento de dichas resoluciones' sólo es para cuando se trate de exceso o defecto en la ejecución del auto de suspensión o de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso; en tanto que la fracción VII a que se hace referencia en el preinserto numeral, como ahí mismo se establece, se refiere a las resoluciones definitivas que se dicten en el incidente de reclamación de daños y perjuicios, que nada tiene que ver con la sentencia ejecutoria.—Pero aun suponiendo legitimado al tercero perjudicado en el caso que nos ocupa, para interponer dicho recurso de queja, en el mismo sólo podría probar y hacer valer como agravio la falta de emplazamiento, sin que pudiera hacer valer vicios propios del auto de ejecutorización de la demanda y aun cuando prosperara el agravio de que se trata, el recurso de queja no podría tener como efecto el que se dejara insubsistente la sentencia y se repusiera el procedimiento para que se subsanara al tercero perjudicado de ser oído en el juicio antes de que fuera privado de sus propiedades, posesiones o derechos. El único efecto que podría tener el recurso de queja, suponiendo que el tercero perjudicado que no fue llamado a juicio tuviera legitimación para interponerlo y fuera fundado por la falta de empla-

zamiento, sería el de dejar insubsistente el auto de ejecutorización para que estuviera en posibilidad de interponer el recurso de revisión.—Sin embargo, si se tiene en cuenta que la sentencia ya se está ejecutando, porque por esa razón se entera del procedimiento constitucional que se siguió sin su intervención, en tanto interpone el incidente de nulidad en contra de la notificación del auto que declaró ejecutoriada la sentencia y suponiendo procedente el mismo, posteriormente tendría que interponer el recurso de queja en contra de dicho auto y suponiéndolo legitimado para interponerlo y procedente también este medio de defensa, tendría que interponer el recurso de revisión. Como el incidente de nulidad de notificaciones no paraliza el procedimiento, ni mucho menos el recurso de queja no el de revisión, para cuando se resolviera este último, la sentencia ya no estaría ejecutando, sino que ya se habría ejecutado totalmente; lo que implicaría que se estaría obligando al tercero perjudicado que se encontrara en la situación que nos ocupa, a ejercitar esos medios de defensa, con todas las cargas que establece la ley y con todas las dilataciones a que ineludiblemente da lugar la instauración de esos distintos procedimientos, para que a la postre la sentencia ya se hubiera ejecutado.—Tampoco procedería el recurso de queja por exceso o por defecto, establecido en el artículo 95, fracciones IV y IX, de la Ley de Amparo, porque se insiste, en el caso a estudio, no menoscaba la esfera jurídica del tercero perjudicado, la excesiva o deficiente ejecución, sino el procedimiento de amparo, por su falta de emplazamiento, y si ello es así, teniendo en cuenta el principio lógico jurídico en materia de recursos, consistente en que éstos no tendrán más efectos que los que señala la ley, no le sería posible al tercero perjudicado lograr la insubsistencia de la sentencia, por medio del recurso de queja, por exceso o defecto, establecida en el artículo 95, fracciones IV y IX, de la Ley de Amparo.—Ciertamente, quien no fue llamado a juicio teniendo el carácter de tercero perjudicado, no puede interponer el recurso de queja por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia, si lo que pretende combatir es la propia sentencia, pues sólo estaría facultado para impugnar la ejecución excesiva o deficiente, pero no la sentencia misma por violaciones cometidas durante la secuela del procedimiento, dado que se estaría discutiendo la legalidad de una sentencia de amparo, que, de acuerdo con el artículo 83, fracción IV, de la ley invocada, sólo es examinable a través del recurso de revisión y por un órgano jurisdiccional distinto al que la emitió.—Así lo sostuvo este Tribunal Pleno en la tesis jurisprudencial 3/94 visible en la *Gaceta* setenta y seis, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y cuatro, que dice: 'QUEJA. ES IMPROCEDENTE ESE RECURSO CUANDO LO FORMULA UN TERCERO ALEGANDO QUE LA SENTENCIA ES INCORRECTA PORQUE NO FUE EMPLAZADO AL JUICIO DE AMPARO.' (se transcribe texto).—En estas condiciones, y demostrando que el tercero perjudicado que no fue llamado

a juicio y que se entera del mismo en el momento en que se trata de ejecutar la sentencia, no puede promover el incidente de nulidad de notificaciones porque este medio de defensa no es procedente cuando la sentencia ya causó ejecutoria, ni tampoco puede interponer el recurso de queja en contra del auto que así lo declara, en atención a que carece de legitimación para ello, este Tribunal Pleno considera que debe prevalecer, con carácter de tesis de jurisprudencia, el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, consistente en que el recurso de revisión es el procedente en estos supuestos, atento al principio esencial que rige todo procedimiento judicial ordinario y extraordinario, consistente en que la sentencia pronunciada en un litigio no puede perjudicar a las personas que sean ajenas a la misma.— La tesis que aquí se respalda, no implica el abandono de la diversa jurisprudencia sustentada por este Tribunal Pleno, que con el número trece aparece publicada en la página quinientos setenta y dos de la primera parte del informe de mil novecientos ochenta y nueve, de rubro: 'REVISIÓN, RECURSO, DE. NO PROCEDE EN CONTRA DE UNA SENTENCIA EJECUTORIADA.', de la que ya se dio noticia en esta ejecutoria (foja veintidós).—Lo anterior porque la misma sólo es aplicable para las partes que fueron oídas en el juicio de donde emana dicha sentencia, respecto de cuya situación jurídica se juzgó por el Juez de Distrito y que, por lo mismo, una vez que se declaró ejecutoriada, se elevó a la categoría de cosa juzgada, debiendo las partes estar a sus resultados.—Sin embargo, cuando indebidamente se omite llamar al juicio de amparo indirecto, o se le llama de manera defectuosa a aquella persona que, por disposición expresa de la fracción III del artículo 5o. de la Ley de Amparo tiene el carácter de tercero perjudicado, y al tramitarse y resolverse el juicio de garantías se afectan claramente sus propiedades, posesiones o derechos, sin que se le haya dado la oportunidad de ser oído en dicho juicio, no puede considerarse que lo resuelto en la sentencia correspondiente declarada ejecutoriada por el Juez de Distrito, tenga el carácter de cosa juzgada y que, por ello, sin remedio el tercero perjudicado deba estar a lo resuelto en la misma; pues en ese caso concreto, sólo existe una apariencia de cosa juzgada, ya que al haberse omitido, por causas imputables al quejoso o al propio Juez de Distrito, darle intervención a quien tenía un interés evidente y legítimo en que subsistiera el acto reclamado, esa sentencia aunque aparentemente había quedado firme, podrá ser revisada en segunda instancia a fin de no dejar en estado de indefensión al tercero perjudicado; siempre y cuando, se reitera, se advierta claramente que esa sentencia de amparo conculca sus derechos subjetivos, toda vez que en este caso, sólo existe cosa juzgada respecto de quienes tuvieron intervención en el juicio de amparo indirecto, por lo que únicamente ellos están obligados a someterse a sus efectos.—Aceptar el criterio del otro tribunal consistente en que el recurso de revisión es improcedente cuando la sentencia ya causó ejecutoria, pues se interpondría fuera

del término legal, sería contrario al principio de impartición de justicia establecido en el artículo 17 constitucional, en relación con los terceros perjudicados que se enteran de un juicio de amparo seguido en su contra, hasta que la sentencia se está ejecutando o se pretende ejecutar en su perjuicio, ya que, de plano, ningún medio de defensa tendrían, según se ha dejado apuntado, además sería premiar la conducta del quejoso de omitir su señalamiento en la demanda de amparo, como lo ordenan los artículos 116, fracción II y 166, fracción II, de la Ley de Amparo, así como la del juzgador, que incumple con su deber de emplazarlo.—Así pues, si al criterio que aquí se sostiene, sólo se le opondría la tesis jurisprudencial de rubro: 'REVISIÓN, RECURSO DE. NO PROCEDE EN CONTRA DE UNA SENTENCIA EJECUTORIADA.', que ha quedado transcrita en la foja veintidós de esta resolución, ese obstáculo sólo es aparente, en atención a que la misma no es aplicable en el caso que nos ocupa, ya que su sustento toral, lo es la categoría de cosa juzgada a que se eleva una sentencia respecto de la cual no procede ya ningún medio de defensa y que ha quedado firme; empero, como ya se explicó, la cosa juzgada sólo existe respecto de las partes que participaron en la contienda procesal, que tuvieron oportunidad de ser oídas y vencidas en la misma, y que, por tanto, serían los únicos obligados a reconocer la cosa juzgada, porque respecto de quien debiendo figurar como parte en el amparo indirecto, no fue llamado al procedimiento, y el juicio se siguió a sus espaldas, no puede hablarse de cosa juzgada aun cuando esa sentencia se declare ejecutoriada por el Juez de Distrito; porque, en todo caso sólo existirá solamente una apariencia de aquélla.—Consiguientemente, si se comprueba en autos, vía recurso de revisión, tener el carácter de tercero perjudicado, porque se ubica en alguna de las hipótesis del artículo 5o., fracción III, de la Ley de Amparo, y que la sentencia que declaró ejecutoriada el Juez Federal claramente afecta sus propiedades, posesiones o derechos, debe declararse fundado el recurso, sin que sea obstáculo el que se interponga fuera del término establecido en el artículo 86 de la Ley de Amparo, contado a partir del día siguiente al en que surtió efectos la notificación de la sentencia, porque como no intervino en ese juicio como parte, nunca se le notificó.—Así las cosas, debe concluirse que el plazo para la interposición del recurso de revisión en contra de la sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto no puede correr para el tercero perjudicado no llamado o mal citado al juicio, a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación de esa sentencia a quienes intervinieron en el juicio, en virtud de que, constituyendo esa notificación una actuación del juicio en que no fue parte, no le afecta directamente según se ha razonado en párrafos precedentes y, por ende, no puede ser base para que corra en su perjuicio algún término legal, ni siquiera el relativo a la impugnación de la sentencia por falta de emplazamiento o ilegal emplazamiento, ya que la declaratoria de que la sentencia ha causado ejecutoria y, por ende, es irrecurrible, sólo afecta

a quienes fueron parte en el juicio, mas no a las personas que, como el tercero perjudicado no emplazado o mal emplazado al juicio, fue extraño al mismo. En consecuencia, el plazo de referencia para éste corre a partir del día siguiente al en que tiene conocimiento de la sentencia, aun cuando ésta haya causado ejecutoria para quienes sí fueron parte en el juicio."

De las consideraciones insertas, destacan las siguientes premisas:

- El punto de contradicción a resolver fue determinar la procedencia o improcedencia del recurso de revisión en contra de una sentencia que había causado ejecutoria, cuando el recurso era interpuesto fuera del plazo legal por quien debió haber sido llamado como tercero perjudicado, alegando no haber sido emplazado o haber sido mal emplazado al juicio de amparo.

- El tercero perjudicado que habiendo sido señalado en el juicio de amparo, no es emplazado o se le emplazó en forma deficiente, o bien aquel que no fue señalado en el juicio de amparo y se entera de ese procedimiento hasta que se declara ejecutoriada la sentencia por el Juez de Distrito, evidencia que el juicio de amparo indirecto que se siguió con su intervención o a sus espaldas, en contravención al derecho de audiencia.

- El tercero perjudicado no puede promover el incidente de nulidad de notificaciones porque este medio de defensa no es procedente cuando la sentencia ya causó ejecutoria, ni tampoco puede interponer el recurso de queja en contra del auto que así lo declara.

- Entonces, cuando indebidamente se omite llamar al juicio de amparo indirecto, o se le llama de manera defectuosa a aquella persona que tiene el carácter de tercero perjudicado y, al tramitarse y resolverse el juicio de garantías se afectan claramente sus propiedades, posesiones o derechos, sin que se le haya dado la oportunidad de ser oído en dicho juicio, no puede considerarse que lo resuelto en la sentencia correspondiente declarada ejecutoriada por el Juez de Distrito, tenga el carácter de cosa juzgada y, que por ello, sin remedio el tercero perjudicado deba estar a lo resuelto en la misma.

- Lo anterior, porque sólo existe cosa juzgada respecto de quienes tuvieron intervención en el juicio de amparo indirecto, por lo que únicamente ellos están obligados a someterse a sus efectos.

- En consecuencia, procede el recurso de revisión atento al principio de impartición de justicia establecido en el artículo 17 constitucional, en re-

lación con los terceros perjudicados que se enteran de un juicio de amparo seguido en su contra, hasta que la sentencia se está ejecutando o se pretende ejecutar en su perjuicio, ya que, de plano, ningún medio de defensa tendrían.

No se soslaya que en sesión de veinticinco de enero de dos mil cinco, el Tribunal Pleno pretendió abandonar el criterio sostenido en la anterior jurisprudencia, al resolver por mayoría de seis votos el amparo en revisión 1340/2004, de la cual derivó la siguiente tesis

"Registro: 178589

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Tesis aislada

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXI, abril de 2005

"Materia: común

"Tesis: P. XII/2005

"Página: 92

"TERCERO PERJUDICADO EN EL JUICIO DE GARANTÍAS PROMOVIDO CONTRA UN DECRETO DE EXPROPIACIÓN. NO TIENE ESE CARÁCTER QUIEN NO REÚNE LOS REQUISITOS DEL ARTÍCULO 50., FRACCIÓN III, INCISO C), DE LA LEY DE AMPARO, Y SÓLO ADUCE MEJOR DERECHO DE PROPIEDAD QUE EL QUEJOSO.—El citado precepto establece que es tercero perjudicado en el juicio de garantías la persona que haya gestionado a su favor el acto reclamado, o que sin haberlo hecho tenga interés en su subsistencia, por lo que no tiene ese carácter quien además de no ubicarse en cualquiera de esos supuestos, funda su causa de pedir en el mejor derecho de propiedad que dice tener respecto del quejoso para que se pague a él y no a éste la indemnización a título de daños y perjuicios o cumplimiento sustituto de una ejecutoria de garantías, pues en esa circunstancia no pretendería la subsistencia del acto reclamado, sino su anulación, sustituyéndose en el derecho del quejoso para ser restituido en el goce de la garantía individual violada, en tanto esgrime un derecho similar al que éste invocó al pedir amparo, lo que es inadmisibles, ya que por su propia condición opositora a los derechos del quejoso no puede colocarse en la posición ni en los derechos que a éste corresponden. Además, la litis así planteada obligaría a los tribunales federales a analizar directamente cuestiones de propiedad para determinar si el derecho de quien se ostenta como tercero perjudicado es mejor y oponible al del quejoso, no obstante que existe criterio firme respecto a que las cuestiones de propiedad no pueden decidirse en un juicio de garantías sin que antes hayan sido ventiladas ante las autoridades de instancia, y

que deben dejarse a salvo los derechos de quien alegue propiedad para que los ejerza en la vía y forma que corresponda. Por tanto, el hecho de que el sedicente tercero perjudicado no pueda ser escuchado en el amparo no le impide acudir a la potestad común a demandar del quejoso el pago derivado del enriquecimiento ilegítimo obtenido con motivo de la ejecución de una sentencia de amparo respecto de un predio cuya titularidad eventualmente no le correspondiera, ya que los efectos de cosa juzgada de la sentencia en la que se concede la protección constitucional contra un decreto de expropiación versan exclusivamente sobre la inconstitucionalidad de éste, mas no implican un pronunciamiento sobre la titularidad de los derechos del predio afectado por tal decreto, ya que en ese aspecto y antes de analizar la constitucionalidad del acto reclamado, el juzgador de amparo sólo se limita a verificar el interés jurídico del quejoso sobre el inmueble afectado, sin decidir la mejor pertenencia del derecho invocado respecto de otros sujetos."

Sin embargo, de conformidad con el artículo 194 de la Ley de Amparo, vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, la votación no fue idónea para interrumpir el aludido criterio, razón por la cual subsiste como criterio obligatorio, tal y como se reafirmó en la solicitud de modificación de jurisprudencia 4/2008, resuelta en sesión de dieciséis de marzo de dos mil diez, en el sentido de que debía prevalecer esa jurisprudencia, lo que se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia; el Ministro Valls Hernández votó a favor del proyecto; el Ministro José Ramón Cossío Díaz no asistió.

Por tanto, no queda duda que la jurisprudencia P./J. 41/98 de este Alto Tribunal se encuentra vigente y constituye criterio obligatorio.

Hecha la anterior aclaración, se retoma el punto de contradicción de este asunto, el cual como se anticipó consiste en determinar si la aludida jurisprudencia P./J. 41/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta aplicable cuando el tercero perjudicado no emplazado al juicio interpone recurso de revisión contra una sentencia dictada en amparo indirecto, que adquirió la calidad de cosa juzgada luego de haber sido impugnada por alguna de las partes.

Pues bien, como se ha dado noticia, el criterio jurisprudencial de marras determinó la procedencia del recurso de revisión interpuesto por un tercero perjudicado no llamado al juicio de amparo, respecto de una sentencia que había causado ejecutoria, bajo la premisa fundamental de que la calidad de

cosa juzgada no podía generarle perjuicio alguno, por no haber participado en el juicio; además de esa manera, se respetaba el principio de impartición de justicia establecido en el artículo 17 constitucional, en relación con el tercero perjudicado que se entera de un juicio de amparo seguido en su contra, hasta que la sentencia se está ejecutando o se pretende ejecutar en su perjuicio.

Lo anterior, en el entendido de que ese criterio emergió de juicios de amparo indirecto, cuya sentencia causó ejecutoria por no haber sido impugnada por alguna de las partes, tal y como lo indicó el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito.

Así las cosas, este Tribunal en Pleno estima que si el recurso de revisión interpuesto por un tercero perjudicado no emplazado al juicio de amparo indirecto, resulta procedente respecto de una sentencia de amparo que ha causada ejecutoria por no haber sido impugnada; entonces, por igualdad de razones, el recurso de revisión que interpone un tercero perjudicado no llamado al juicio, contra una sentencia de amparo indirecto que ha causado estado por haber sido recurrida, es igualmente procedente.

Esto, porque subsiste la premisa fundamental en que se sustentó el criterio jurisprudencial multicitado, es decir, la calidad de cosa juzgada no puede generar perjuicio alguno al tercero perjudicado no llamado al juicio de amparo indirecto, por no haber participado en el juicio; y además de esa manera se respetaba el principio de impartición de justicia establecido en el artículo 17 constitucional.

Lo anterior se fortalece, si se toman en cuenta las consideraciones de la resolución de la solicitud de modificación de jurisprudencia 4/2008, en cuanto al tema de la cosa juzgada.

En ese asunto se indicó que la institución de la cosa juzgada significa *"la inmutabilidad de lo resuelto en las sentencias o resoluciones firmes, salvo cuando éstas puedan ser modificadas por circunstancias supervenientes"*, esa inmutabilidad sí tiene límites subjetivos.

Se puntualizó que las sentencias contienen los llamados por la doctrina como *"límites subjetivos"*, que se refieren a las personas sujetas a la autoridad de cosa juzgada y, por ello, en principio, sólo afecta a los que han intervenido en el proceso o a los que están vinculados jurídicamente con ellos, como los causahabientes y los que se encuentran unidos por solidaridad o indivisibilidad de las prestaciones; aunque existen otros supuestos en los

cuales la autoridad de cosa juzgada tiene efectos generales y afecta también a terceros que no intervinieron en el proceso respectivo, como ocurre en las cuestiones que atañen al estado civil de las personas, así como la validez o nulidad de las disposiciones testamentarias, entre otras; supuestos que se estima, no son aplicables en la especie, dado el principio de relatividad que rige a las sentencias de amparo.

En esas condiciones, se dijo, si una persona que debió intervenir en el juicio de amparo no es llamada, tampoco puede considerarse que la sentencia pueda ser elevada a la categoría de cosa juzgada respecto de ella, y por ese motivo, no proceda ya ningún medio de defensa. La cosa juzgada sólo existe respecto de las partes que participaron en la contienda procesal, que tuvieron oportunidad de ser oídas y vencidas en la misma, y sólo respecto de ellos se debe reconocer, mas no de quien, teniendo un derecho protegido por la ley y, por ende, debiendo figurar como parte en el amparo indirecto, no fue llamado a dicho procedimiento a defender ese derecho, siguiéndose el juicio a sus espaldas; por lo que, aun cuando esa sentencia cause ejecutoria, no puede hablarse de cosa juzgada respecto de él.

Adicionalmente, debe precisarse que la sentencia de amparo indirecto que no es recurrida por las partes, causa ejecutoria y surte todos los efectos de la cosa juzgada, de la misma forma que la sentencia de amparo indirecto que sí fue impugnada.

En efecto, los artículos 354, 355 y 366 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, disponen:

"Artículo 354. La cosa juzgada es la verdad legal, y contra ella no se admite recurso ni prueba de ninguna clase, salvo los casos expresamente determinados por la ley."

"Artículo 355. Hay cosa juzgada cuando la sentencia ha causado ejecutoria."

"Artículo 356. Causan ejecutoria las siguientes sentencias:

"I. Las que no admitan ningún recurso;

"II. Las que, admitiendo algún recurso, no fueren recurridas, o, habiéndolo sido, se haya declarado desierto el interpuesto, o haya desistido el recurrente de él, y

"III. Las consentidas expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios con poder bastante."

Como puede advertirse, la cosa juzgada es la verdad legal. La sentencia que ha causado ejecutoria constituye cosa juzgada, es decir, verdad legal. Las sentencias causan ejecutoria y, por tanto, son cosa juzgada, entre otros casos, cuando admitiendo algún recurso no fueren recurridas, o cuando habiendo sido recurrida se haya declarado desierto el interpuesto, o haya desistido el recurrente de él.

Por tanto, la jurisprudencia P/J. 41/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "TERCERO PERJUDICADO NO EMPLAZADO O MAL EMPLAZADO EN UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PUEDE INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN CONTRA DE LA SENTENCIA QUE EL JUEZ DE DISTRITO DECLARA EJECUTORIADA Y QUE AFECTA CLARAMENTE SUS DERECHOS, DENTRO DEL PLAZO LEGAL CONTADO A PARTIR DE QUE TIENE CONOCIMIENTO DE LA SENTENCIA.", a través del cual se definió la procedencia del recurso de revisión interpuesto por un tercero perjudicado no emplazado al juicio de amparo indirecto, respecto de una sentencia de amparo que causó ejecutoria por no haber sido impugnada; por igualdad de razones, resulta aplicable al caso en que un tercero perjudicado no llamado al juicio interpone recurso de revisión contra una sentencia de amparo indirecto que ha causado estado por haber sido recurrida.

Lo anterior, porque en ambos casos la calidad de cosa juzgada no puede generar perjuicio alguno al tercero perjudicado no llamado al juicio de amparo indirecto, por no haber participado en el juicio; y además de esa manera se respetaba el principio de impartición de justicia establecido en el artículo 17 constitucional. Máxime que la sentencia de amparo indirecto que no es recurrida por las partes, causa ejecutoria y surte todos los efectos de la cosa juzgada, de la misma forma que la sentencia de amparo indirecto que sí fue impugnada.

Conforme a las anteriores consideraciones, el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, es el siguiente:

TERCERO PERJUDICADO NO EMPLAZADO O MAL EMPLAZADO AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PUEDE INTERPONER RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA QUE HA CAUSADO EJECUTORIA POR HABER SIDO RECURRIDA (LEY DE AMPARO VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013). El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia

41/98 de rubro: "TERCERO PERJUDICADO NO EMPLAZADO O MAL EMPLAZADO EN UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PUEDE INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN CONTRA DE LA SENTENCIA QUE EL JUEZ DE DISTRITO DECLARA EJECUTORIADA Y QUE AFECTA CLARAMENTE SUS DERECHOS, DENTRO DEL PLAZO LEGAL CONTADO A PARTIR DE QUE TIENE CONOCIMIENTO DE LA SENTENCIA.", definió la procedencia del recurso de revisión interpuesto por un tercero perjudicado no emplazado al juicio de amparo indirecto, respecto de una sentencia de amparo que causó ejecutoria por no haber sido impugnada. Ahora bien, por igualdad de razones, ese criterio resulta aplicable al caso en que un tercero perjudicado no llamado al juicio interpone recurso de revisión contra una sentencia de amparo indirecto que ha causado estado por haber sido recurrida. Lo anterior, porque en ambos casos la calidad de cosa juzgada no puede generar perjuicio alguno al tercero perjudicado no llamado al juicio de amparo indirecto, por no haber participado en el juicio; y, además de esa manera se respeta el principio de impartición de justicia establecido en el artículo 17 constitucional; máxime que la sentencia de amparo indirecto que no es recurrida por las partes, causa ejecutoria y surte todos los efectos de la cosa juzgada de la misma forma que la sentencia de amparo indirecto que sí fue impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del último considerando de esta resolución.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los tribunales antes mencionados; envíense la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de

los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto, relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación, a la transcripción de los razonamientos del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, a la transcripción de los razonamientos del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito y a la existencia de la contradicción y el punto de la misma.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia. Los Ministros: Pardo Rebolledo y presidente Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron voto de minoría. El Ministro Cossío Díaz reservó su derecho de formular voto concurrente.

Las Ministras: Margarita Beatriz Luna Ramos y Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistieron a la sesión de diez de marzo de dos mil quince, la primera, previo aviso a la presidencia y la segunda, por estar desempeñando una comisión de carácter oficial.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

Nota: El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria corresponden a la tesis P/J. 28/2015 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 31.

La tesis aislada P. XI/2005 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, abril de 2005, página 5.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, CON RELACIÓN A LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 248/2014.

En sesión de trece de noviembre de dos mil catorce, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la contradicción de tesis 248/2014 y determinó que la normatividad que rige la oportunidad para promover el juicio de amparo indirecto en contra de actos que afecten la libertad personal dentro del procedimiento dictados y notificados a partir del tres de abril de dos mil trece, es el artículo 17 de la vigente Ley de Amparo.¹

Así, la mayoría de los integrantes del Pleno de esta Suprema Corte, entre otras consideraciones, señalaron que el plazo de quince días para promover el juicio de amparo indirecto, establecido en el referido artículo 17 de la vigente Ley de Amparo, no atenta contra el principio de progresividad y no regresividad.

Al respecto, no comparto la decisión de declarar la constitucionalidad del precepto que establece un plazo para iniciar el juicio de amparo cuando antes no existía plazo alguno, pues en mi opinión, como lo he sostenido desde la acción de inconstitucionalidad 44/2012,² en el amparo directo en revisión 466/2011³ y reiterado posteriormente en la discusión de la contradicción de tesis 366/2013⁴ y en el amparo directo en revisión 2866/2013,⁵ ello es contrario al principio de progresividad y no regresividad.

I. Consideraciones de la mayoría

—El principio de progresividad a que se refiere el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional no se infringe por la reducción de los plazos para impugnar sentencias definitivas que afecten la libertad personal dentro del proceso penal. Al respecto, se cita la jurisprudencia derivada de la contradicción de tesis 366/2013, que en su rubro dice: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. LA APLICACIÓN DEL PLAZO DE OCHO AÑOS PARA IMPUGNAR EN AMPARO DIRECTO SENTENCIAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN, DICTADAS ANTES DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE NO VULNERA AQUÉL, TOMANDO EN CUENTA EL PRINCIPIO DE INTERDEPENDENCIA, ESPECÍFICAMENTE LA QUE SE DA ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS SENTENCIADOS Y DE LAS VÍCTIMAS U OFENDIDOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE)."

¹ "Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo: ..."

² **Acción de inconstitucionalidad 44/2012**, discutida el 17 de octubre de 2013, donde incluso emití un voto particular.

³ **Amparo directo en revisión 466/2011**, discutido el 23 de febrero de 2015 y en el que formulé voto concurrente.

⁴ **Contradicción de tesis 366/2013**, discutida el día 29 de abril de 2013. En este asunto se declaró que el plazo de ocho años para promover la demanda de amparo en contra de sentencias condenatorias en materia penal, rige a partir del 3 de abril de 2013.

⁵ **Amparo directo en revisión 2866/2013**, discutido el día 29 de abril de 2014, en el que también formulé voto particular.

- Para el examen del caso concreto, ante todo debe tenerse en cuenta que no hay obligación alguna de mantener invariables los periodos procesales que con anterioridad se hubiesen instituido en las leyes que se abrogan, pues salvo los plazos previstos a nivel constitucional, cualesquiera otros establecidos para el ejercicio de un derecho se ubican dentro del campo de libertad de configuración normativa que corresponde al legislador ordinario. Por ello, con excepción de los plazos constitucionalmente establecidos, todos los restantes son susceptibles de reducirse cuando existan razones de coherencia, celeridad e inclusive para incrementar la protección que requieran determinadas personas ajenas al propio demandante.
- El legislador hace un correcto uso de su libertad de configuración legislativa, cuando realiza una reducción del plazo para ejercer un derecho de naturaleza procesal, es con el propósito de congeniar todos los derechos de las personas involucradas, incluidos los de aquellas que tengan intereses contrapuestos.
- La decisión legislativa de fijar un plazo de quince días para promover la demanda de amparo contra actos privativos de la libertad en el proceso penal permite, a quienes la ley considera como víctimas, saber con certeza que transcurrido dicho periodo, esa decisión se encuentra firme para poder promover, cuando legalmente les está permitido, las medidas provisionales que garanticen una eventual reparación del daño.
- Por otro lado, tomando en cuenta que el nuevo sistema penal acusatorio "***Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación***"; resulta necesario garantizar la secuencia continua de las fases que lo componen con el objeto, entre otros muchos, de proteger los derechos de las víctimas, así como la seguridad jurídica necesaria para que esos juicios no se prolonguen excesivamente.
- En este sentido, el principio de continuidad cobra relevancia porque la Ley de Amparo no se limitó a establecer simplemente un plazo fatal de quince días para la promoción del amparo contra el auto restrictivo de la libertad personal, sino que también previó, en el párrafo segundo de la fracción XVII de su artículo 61, que a fin de que no opere un cambio de situación jurídica "***La autoridad judicial que conozca del proceso penal, suspenderá en estos casos el procedimiento en lo que corresponda al quejoso, una vez concluida la etapa intermedia y hasta que sea notificada de la resolución que recaiga en el juicio de amparo pendiente.***"
- Además, se considera que el plazo de quince días es suficiente para promover el juicio de amparo indirecto de que se trata, pues al indiciado le asiste en su favor la suplencia de la queja prevista en el artículo 79, fracción III, de la Ley de Amparo, por lo que bastará que solicite la protección de la Justicia Federal para que los Jueces de Distrito, aun ante la ausencia de conceptos de violación, analicen si hubo o no violación a sus derechos fundamentales.

II. Motivos del diseño

En mi opinión, el plazo de quince días que el legislador estableció para la presentación de la demanda de amparo en la que se reclaman actos que afectan la libertad personal dentro del procedimiento, dictados y notificados a partir del tres de abril de dos mil trece, cuando en la ley abrogada no existía dicho plazo, contraviene claramente

el principio de progresividad e incumple con la obligación concomitante de no regresividad. Lo anterior debido a los argumentos que a continuación expresaré:

En primer lugar, nuestra Constitución no limita el principio de progresividad a los derechos económicos, sociales y culturales, por lo que debe entenderse que aplica por igual a todos los derechos fundamentales. En particular, el principio de progresividad es plenamente aplicable al derecho de acceso a la justicia, en su carácter de derecho fundamental. En consecuencia, existe una obligación del Estado de ampliar progresivamente y hasta el máximo posible, el acceso a las personas a la jurisdicción, máxime cuando los ciudadanos se encuentran bajo la tutela directa del Estado, como lo son las personas privadas de la libertad, de ahí la justificación de la inexistencia de un plazo para promover el juicio de amparo en la anterior Ley de Amparo.

Pienso que aplicar el artículo 17 de la nueva Ley de Amparo sería violatorio del principio de progresividad y no regresividad. Tal como lo he sostenido reiteradamente, el mandato de progresividad, en tanto supone el avance progresivo en la protección de los derechos fundamentales, implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador se ve restringida, de suerte que todo retroceso frente al nivel de protección previamente alcanzado resulta constitucionalmente problemático. Dicha prohibición no debe ser absoluta, sino que cualquier retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, aunque puede ser justificable cuando supere un control judicial severo.

Además, debe señalarse que no estamos ante una simple reducción de plazos, lo que implicaría que en un primer momento existía una temporalidad restringida para solicitar la protección constitucional. Estamos frente a la creación de un plazo, es decir, ante un cambio extraordinario en la normatividad obligatoria para la promoción de la demanda de amparo. Mientras con la anterior Ley de Amparo el procesado podía promover el juicio de amparo en cualquier momento, con la nueva ley se le restringe ese derecho a la condición de que lo promueva dentro de quince días posteriores a que cause efectos la notificación o se ostente conocedor del acto. Sin duda ese es un cambio extraordinario, pues se pasó de un "no plazo" a un plazo reducido de quince días que, comparado con la anterior ley, resulta claramente desproporcionado.

En este sentido, la ley abrogada protegía ampliamente a las personas privadas de su libertad atendiendo a que la restricción de dicho derecho hace nugatorio el ejercicio de otros tantos, pues de acuerdo a la teoría de la interdependencia de los derechos humanos, éstos deben apreciarse de manera conjunta, como un bloque, sin que puedan verse de forma aislada, ordenados por importancia o como prerrogativas independientes, prescindibles o excluyentes unas con otras. Por otra parte, el nuevo plazo no ofrece esa protección tan amplia.

Como conclusión, el establecimiento de un plazo de quince días para promover el juicio de amparo indirecto contra actos privativos de la libertad dentro del procedimiento y que se dicten y notifiquen a partir del tres de abril de dos mil trece implica un cambio desproporcionado con relación a la anterior Ley de Amparo, que no contemplaba plazo alguno. Por tanto, resulta contrario al principio de progresividad en su aspecto negativo de no regresividad, pues significa una restricción injustificada en el ámbito de potestades de los ciudadanos que ya se les había reconocido.

Los motivos antes expuestos son los que me conducen a separarme de las razones de la mayoría.

Nota: La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 248/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de mayo de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 87.

La tesis de jurisprudencia P/J 42/2014 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 43, respectivamente.

Subsección 4.

SENTENCIAS QUE INTERRUPTEN JURISPRUDENCIA

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, FUNCIONANDO EN PLENO O COMISIONES. EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO ES CONFORME CON EL NUMERAL 100, PÁRRAFO NOVENO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 12/2013 (10a.)].

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1312/2014. 27 DE ENERO DE 2015.
PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIOS:
NORMA PAOLA CERÓN FERNÁNDEZ Y JUAN PABLO GÓMEZ FIERRO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión.¹

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El recurso de revisión se interpuso oportunamente.²

¹ Con fundamento en lo dispuesto en los artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, punto segundo, fracción III, del Acuerdo Número 5/1999, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el punto segundo, fracción III, del diverso Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que el recurso se interpuso contra una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un juicio de amparo directo y se considera necesaria la intervención del Tribunal Pleno, dado que se controvierte la constitucionalidad del artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo vigente.

En el caso, el presente recurso de revisión se tramita conforme a las disposiciones de la Ley de Amparo vigente, toda vez que la demanda de amparo que dio origen a este recurso se presentó durante su vigencia (ocho de octubre de dos mil trece).

² Ello es así, en virtud de que la sentencia recurrida se notificó por lista a la parte quejosa el veintisiete de febrero de dos mil catorce (foja 105 vuelta del cuaderno de amparo) y dicha notifi-

TERCERO.—**Legitimación.** El recurso se interpuso por persona legitimada para ello.³

CUARTO.—**Antecedentes.** Previo al estudio de fondo, conviene relatar los antecedentes relevantes del caso:

1. Por escrito presentado el once de septiembre de dos mil doce, en la mesa de control de correspondencia de la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación, ***** promovió demanda en la vía ordinaria laboral, en contra de los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, reclamando las siguientes prestaciones:

a) La nulidad de la resolución de cinco de julio de dos mil doce, dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, toda vez que –dijo– tuvo como origen un extemporáneo e infundado procedimiento disciplinario con motivo de la denuncia *****, del índice de la Comisión Disciplinaria del Consejo de la Judicatura Federal.

b) El reconocimiento público en su centro de trabajo, para todos los efectos legales y civiles a que haya lugar, en el sentido de resarcir su situación laboral en los términos en que se encontraba hasta antes de la instauración de dicho procedimiento, así como la eliminación en su expediente personal de las notas desfavorables que le hubiesen sido adjudicadas por tales motivos.

c) Como pago del daño moral, que los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito le ofrezcan una disculpa en la misma forma en que le fue aplicada la sanción que le fue impuesta, esto es, mediante sesión de carácter privado en la que se retracten de dicha amonestación privada y del daño moral que, dice, se le ha ocasionado.

cación surtió sus efectos el veintiocho de febrero siguiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31, fracción II, de la Ley de Amparo vigente.

Por tanto, el plazo de diez días previsto en el artículo 86 del ordenamiento legal citado transcurrió del uno al catorce de marzo de dos mil catorce, descontando los días uno, dos, ocho y nueve de marzo de dos mil catorce, por tratarse de días inhábiles, en términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Luego, si el escrito de expresión de agravios se presentó el catorce de marzo de dos mil catorce (foja 3 del cuaderno del amparo directo en revisión), se concluye que el recurso de revisión es oportuno.

³ En virtud de que fue suscrito por *****, quien tiene el carácter de quejosa en el juicio de amparo.

2. La demanda en la vía ordinaria laboral se admitió a trámite por la Comisión Sustanciadora Única del Poder Judicial de la Federación el veinticuatro de septiembre de dos mil doce, la cual se registró con el conflicto de trabajo *****.

3. Previos los trámites legales correspondientes, el cuatro de julio de dos mil trece, la Comisión Sustanciadora Única del Poder Judicial de la Federación emitió dictamen en el conflicto de trabajo ***** , para que fuera sometido a la consideración del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en los siguientes términos:

"PRIMERO.—La actora ***** probó parcialmente su acción y los demandados Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, de igual manera, justificaron, en parte, sus excepciones.

"SEGUNDO.—Se declara la **nulidad de la amonestación verbal** impuesta a la actuario judicial con fecha cinco de julio de dos mil doce, por tanto, se condena a los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, a ejecutar esta resolución, en términos de lo dispuesto en el considerando sexto de esta resolución.

"TERCERO.—Se absuelve a los demandados de la acción de pago de **horas extras** solicitada por ***** , de conformidad con el último considerando de este fallo."

4. En la sesión ordinaria de veintiocho de agosto de dos mil trece, se sometió a la consideración del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal el dictamen relativo al conflicto de trabajo ***** quien, por mayoría de cinco votos, lo aprobó en los términos presentados por la Comisión Sustanciadora.

5. En contra de dicha determinación, la quejosa promovió juicio de amparo directo, del que conoció el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, quien en sesión de diecisiete de febrero de dos mil catorce, resolvió sobreseer en el juicio de amparo.

El Tribunal Colegiado del conocimiento sustentó su determinación con base en los siguientes razonamientos:

- En primer término, señaló que era de estudio preferente la causa de improcedencia que hizo valer el titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Consejo de la Judicatura Federal, en representación de dicho órgano, en el sentido de que en el juicio de amparo se actualiza la hipótesis prevista en la fracción III del artículo 61 de la Ley de Amparo.

- El Tribunal Colegiado de Circuito determinó que es improcedente el juicio de amparo en contra de la resolución de veintiocho de agosto de dos mil trece, dictaminada por la Comisión Sustanciadora Única del Poder Judicial de la Federación, aprobada mediante acuerdo por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en el expediente que se formó con motivo del conflicto de trabajo ******, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 94, segundo párrafo, 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

- Lo anterior, al considerar que las resoluciones que emita el Consejo de la Judicatura Federal, en el ámbito de su competencia, son definitivas e inatacables.

- En apoyo a sus consideraciones, el Tribunal Colegiado citó el contenido de la contradicción de tesis 29/2003-PL, resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte, de la que derivó la jurisprudencia 25/2004, de rubro: "CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. EN CONTRA DE SUS DECISIONES ES IMPROCEDENTE EL AMPARO, AUN CUANDO SEA PROMOVIDO POR UN PARTICULAR AJENO AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.", así como del recurso de revisión administrativa 10/2009, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de tres de junio de dos mil nueve, y el juicio de amparo directo 76/2012, resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintitrés de enero de dos mil trece.

- El Tribunal Colegiado de Circuito señaló que no era un obstáculo para arribar a esa conclusión, lo argumentado por la quejosa, en el sentido de que el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano formal y materialmente administrativo y que, por ende, no es aplicable lo dispuesto por el artículo 100 constitucional; que la procedencia del juicio de amparo se fundamenta en la prerrogativa que ofrece el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa al respeto a los derechos humanos, lo que implica que las normas deban interpretarse conforme al principio pro persona; que la no admisión de la demanda vulnera los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; que el derecho al juicio de amparo, elevado a la categoría de derecho humano, debe ser respetado y garantizado por los tribunales previstos por nuestro sistema legal y que las recientes reformas constitucionales ajustan nuestro derecho interno a las normas internacionales sobre derechos humanos.

- Lo anterior, porque, partiendo de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Ley Suprema en nuestro sistema jurídico, ello obstaculiza cualquier posibilidad de que las normas internacionales se conviertan en parámetro de validez de la Constitución, a la cual, por el contrario, se encuentran sujetas; de manera que si el artículo 100 constitucional esta-

blece que las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal serán definitivas e inatacables, es jurídicamente imposible analizar un planteamiento de inconveniencia de un artículo constitucional, por lo que no asistía razón a la quejosa en lo referente a la procedencia del juicio de amparo.

Esta última resolución constituye la resolución impugnada en este recurso de revisión.

QUINTO.—**Procedencia.** Por razón de método, en principio, es necesario verificar la procedencia de este recurso.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once⁴ y 81, fracción II, de la Ley de Amparo vigente,⁵ el Acuerdo Número 5/1999, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el citado medio oficial de difusión el veintidós de junio de mil novecientos noventa y nueve, así como en términos del artículo 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁶ una vez superados los temas

⁴ El citado precepto dispone:

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

⁵ El artículo establece:

"Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

"...

"II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del Pleno."

⁶ El precepto legal citado dispone lo siguiente:

"Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"...

"III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación

relativos a la existencia de la firma en el escrito de expresión de agravios, la oportunidad del recurso y la legitimación procesal del promovente, debe verificarse lo siguiente:

1) Si en la sentencia de amparo existió un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma general o la interpretación directa de un precepto de la Constitución, o bien, si en dicha sentencia se omitió el estudio de esas cuestiones, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y,

2) Si se reúne el requisito de importancia y trascendencia.⁷

Además de los requisitos mencionados, este Tribunal Pleno, al resolver por unanimidad de votos el recurso de reclamación 130/2011, en sesión de veintiséis de enero de dos mil doce, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, sostuvo que, a través de los recursos previstos en la Ley de Amparo, las partes están legitimadas para plantear, de manera excepcional, la inconstitucionalidad de las disposiciones de ese ordenamiento que regulan la actuación de los órganos jurisdiccionales que conocen del juicio de amparo.

En la propia resolución, se dijo que son tres las condiciones esenciales para que, a instancia de parte, proceda excepcionalmente el examen de las disposiciones de la Ley de Amparo aplicadas dentro del juicio de amparo, a saber:

se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales."

⁷ Así lo estableció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 149/2007, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.—Del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal, y del Acuerdo 5/1999, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 94, séptimo párrafo, constitucional, así como de los artículos 10, fracción III, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que al analizarse la procedencia del recurso de revisión en amparo directo debe verificarse, en principio: 1) la existencia de la firma en el escrito u oficio de expresión de agravios; 2) la oportunidad del recurso; 3) la legitimación procesal del promovente; 4) si existió en la sentencia un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución, o bien, si en dicha sentencia se omitió el estudio de las cuestiones mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y, 5) si conforme al Acuerdo referido se reúne el requisito de importancia y trascendencia. Así, conforme a la técnica del amparo basta que no se reúna uno de ellos para que sea improcedente, en cuyo supuesto será innecesario estudiar si se cumplen los restantes.". Registro digital: 171625. Jurisprudencia publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, agosto de dos mil siete, página 615.

a) La emisión de autos o resoluciones concretas de los órganos que conozcan del juicio de amparo;

b) La impugnación de normas de la Ley de Amparo, cuya aplicación se actualice efectivamente dentro de los asuntos de la competencia de los órganos jurisdiccionales que conocen del juicio de amparo y que trasciendan al sentido de la decisión adoptada; y,

c) La existencia de un recurso procedente contra el acto de aplicación de las normas de la Ley de Amparo tildadas de inconstitucionales, en el cual pueda analizarse tanto la legalidad de su acto de aplicación, como la regularidad constitucional de esas normas, en su caso.

De acuerdo con lo expuesto, el recurso de revisión en amparo directo procede, además de los requisitos constitucionales y legales antes referidos, cuando en el recurso de revisión se plantea la inconstitucionalidad de un precepto de la Ley de Amparo, aplicado por el Tribunal Colegiado de Circuito en el fallo recurrido.

En el caso concreto, se advierte que el recurso de revisión es procedente, toda vez que en la sentencia de amparo el Tribunal Colegiado de Circuito interpretó los artículos 94, párrafo segundo y 100, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de los cuales concluyó que el juicio de amparo es improcedente contra las resoluciones que emita el Consejo de la Judicatura Federal en el ámbito de su competencia, dado que éstas son definitivas e inatacables.

Por otra parte, debe estimarse procedente el presente recurso de revisión, toda vez que la recurrente cuestiona la constitucionalidad del artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo vigente y se encuentran satisfechos los requisitos que estableció el Pleno de esta Suprema Corte en el recurso de reclamación 130/2011.

Lo anterior, porque, como se desprende de los antecedentes de este recurso, el precepto cuestionado fue aplicado en la sentencia recurrida, ya que con base en éste se consideró que el juicio de amparo es improcedente por tratarse de una resolución del Consejo de la Judicatura Federal, lo que abre la posibilidad de que, a través de este medio de impugnación, se pueda revisar la regularidad constitucional de dicha disposición legal.

Al respecto, es aplicable la tesis 2a. XLI/2014 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ES PROCEDENTE CUANDO SE

IMPUGNA LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ARTÍCULO DE LA LEY DE AMPARO QUE SIRVIÓ DE FUNDAMENTO PARA DECRETAR EL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO.¹⁸

Además, se estima que se actualiza el requisito de importancia y trascendencia, toda vez que no existen precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que se aborde lo relativo a la constitucionalidad del artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo vigente, y si bien recientemente el Tribunal Pleno resolvió la contradicción de tesis 479/2011,⁹ en la que se interpretó el artículo 100, párrafo noveno, de la Constitución General, en dicho precedente sólo se analiza si la causa de improcedencia contra los actos del Consejo de la Judicatura Federal es manifiesta e indudable para efectos de desechar la demanda de amparo, mas no si ésta se actualiza al resolver el juicio de amparo en la sentencia respectiva, lo que es indispensable dilucidar, a efecto de emitir un criterio uniforme sobre la procedencia del juicio de amparo en estos casos.

Consecuentemente, debe concluirse que el presente recurso de revisión es procedente, al actualizarse los supuestos referidos en este considerando.

⁸ El texto de la tesis es el siguiente: "El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 21/2003 (*) determinó que si en la sentencia recurrida se sobresee en el juicio de amparo, el recurso de revisión será improcedente aun cuando se hubiese formulado un planteamiento de constitucionalidad en la demanda; sin embargo, también sostuvo que las disposiciones de la Ley de Amparo son susceptibles de impugnarse a través de los propios recursos que prevé, siempre y cuando se hayan aplicado en perjuicio del recurrente en el auto o la resolución impugnada y el recurso intentado sea legalmente existente. Así, el recurso de revisión en amparo directo procede, por excepción, cuando en la sentencia recurrida se sobreseyó en el juicio, si en los agravios se plantea la inconstitucionalidad de un precepto de la Ley de Amparo invocado por el Tribunal Colegiado de Circuito para sustentar su determinación, máxime que no existe otro medio de defensa a través del cual pueda impugnarse la regularidad constitucional de los artículos que regulan la procedencia del juicio de amparo. En el entendido de que, en este caso, la materia de análisis se construye exclusivamente a la regularidad constitucional del precepto de la Ley de Amparo que da sustento al sobreseimiento en el juicio; de ahí que los agravios enderezados a impugnar los aspectos de legalidad de la sentencia recurrida deban declararse inoperantes, incluso, cuando en la demanda de amparo se haya formulado un planteamiento de constitucionalidad sobre el fondo del asunto.". Tesis publicada el viernes nueve de mayo de dos mil trece, a las diez horas con treinta y cuatro minutos, en el *Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2006392 «y en el *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo II, mayo de 2014, página 1097».

⁹ De la contradicción de tesis derivó la jurisprudencia P./J. 12/2013 (10a.), de rubro: "CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. LA IMPUGNACIÓN EN AMPARO DE SUS DECISIONES DIVERSAS A LAS EMITIDAS EN MATERIA DE DESIGNACIÓN, ADSCRIPCIÓN, RATIFICACIÓN Y REMOCIÓN DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO, NO ACTUALIZA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA."

SEXTO.—**Agravios.** Del análisis integral del escrito de agravios, se desprende que la parte recurrente formuló los siguientes:

A) El artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo vigente, con base en el cual se fundó el sobreseimiento decretado por el Tribunal Colegiado de Circuito, es violatorio de derechos humanos y, por ende, de la Constitución General, al restringir la posibilidad de impugnar a través del juicio de amparo los actos del Consejo de la Judicatura Federal.

B) El artículo 100, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe interpretarse en el sentido de que el juicio de amparo es procedente contra las resoluciones que emita en los procedimientos laborales a cargo de la Comisión Sustanciadora Única del Poder Judicial de la Federación, derivados de los conflictos de trabajo entre los servidores públicos a cargo del propio consejo y los titulares de los órganos del Poder Judicial de la Federación, a fin de no hacer nugatorio el derecho de las personas de acudir ante los tribunales a que sus derechos sean decididos por un Juez imparcial e independiente.

De sostener un criterio contrario, se estaría vulnerando el artículo 103, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contempla la posibilidad de que todos los actos provenientes de autoridad puedan ser combatidos en los tribunales de la Federación, a través del juicio de amparo, el cual es congruente con el derecho que reconoce el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Contrariamente a lo que resolvió el Tribunal Colegiado de Circuito, en el caso, no se planteó la inconstitucionalidad del artículo 100 de la Constitución General, sino que éste debe interpretarse en el marco de los derechos humanos que reconoce la Constitución y los tratados internacionales de la materia.

La definitividad e inatacabilidad de las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal no debe hacerse extensiva a las resoluciones que emite cuando decide una controversia judicial, es decir, cuando ejerce funciones jurisdiccionales, ya que dicha prerrogativa está reservada para cuando actúa en ejercicio de las funciones administrativas para las que fue creado.

Las resoluciones que emite el Consejo de la Judicatura Federal, al resolver asuntos en materia laboral, no pueden escapar al control constitucional, en términos de lo que establece el artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución General, que se refiere a la procedencia del juicio de amparo

directo contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, para garantizar el acceso a la justicia.

Debe aplicarse el criterio contenido en la tesis 1a. XVI/2004, emitida por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. LOS ACTOS QUE EMITA Y TRASCENDAN A LA ESFERA JURÍDICA DE LOS GOBERNADOS FUERA DEL ÁMBITO ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SON SUSCEPTIBLES DE IMPUGNARSE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO."¹⁰

C) El artículo 100, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe interpretarse en el sentido de que el juicio de amparo es procedente contra las resoluciones que emita en los procedimientos laborales a cargo de la Comisión Sustanciadora Única del Poder Judicial de la Federación, derivados de los conflictos de trabajo entre los servidores públicos a cargo del propio consejo y los titulares de órganos del Poder Judicial de la Federación, ya que de interpretarlo literalmente, se contrapondría con el derecho de acceso a la justicia que reconoce el artículo 17 constitucional, así como con el contenido de los artículos 103, fracción I y 107, fracción I, de la Constitución General, que establecen la posibilidad de acudir al juicio de am-

¹⁰ El texto de la tesis es el siguiente:

"El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano del Poder Judicial de la Federación, de naturaleza administrativa y no jurisdiccional. De ahí que se dotara al citado consejo de diversas atribuciones relacionadas con la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, pero, se insiste, en el ámbito administrativo de ese Poder de la Unión, otorgándosele a sus resoluciones las características de definitivas e inatacables, salvo respecto a la designación, adscripción y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, conforme lo dispone el párrafo octavo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues estas resoluciones podrán ser revisadas por el Máximo Tribunal de la República únicamente para verificar que se hayan adoptado conforme a las normas que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. No obstante lo anterior, la expresión enunciativa contenida en el citado precepto constitucional no debe interpretarse literalmente, en el sentido de que el principio de inimpugnabilidad rija de manera absoluta en todos y cada uno de los actos que desarrolle el consejo, porque se dejaría en estado de indefensión a los particulares que no guardan relación alguna con aquél, pero que pudieran resultar afectados en su esfera jurídica con motivo de alguna resolución emitida por dicho ente. En atención a lo antes expuesto, es indudable que tratándose de los mencionados actos del Consejo de la Judicatura Federal que trascienden a la esfera jurídica de los gobernados, éstos se convierten en actos de autoridad y, por ende, son susceptibles de impugnarse a través del juicio de amparo, máxime que la intención del Constituyente Permanente que consta en la exposición de motivos, no fue que el mencionado órgano tuviera un rango igual o superior al de la Suprema Corte de Justicia, sino que fuera un órgano de carácter eminentemente administrativo.". Tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de dos mil cuatro, página 300, registro digital 182005.

paro para impugnar los actos de autoridad que se consideren lesivos de la esfera jurídica del gobernado.

El artículo 100, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en relación con los artículos 1o. y 17 constitucionales, así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a fin de no vedar la posibilidad de acudir al juicio de amparo, como recurso judicial al alcance de los gobernados para impugnar los actos de autoridad que lesionen su esfera de derechos; máxime que la inatacabilidad de las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal se refiere al ámbito administrativo y no al jurisdiccional.

Finalmente, en su escrito de agravios, la recurrente transcribe los motivos de disenso que hizo valer en la demanda de amparo, en los que sostuvo la interpretación que, a su juicio, debía darse al artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales reproduce en esta instancia.

SÉPTIMO.—Estudio de fondo. Dada la estrecha relación de los temas que son materia de análisis en este recurso y a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, los agravios expuestos por el recurrente se abordarán conjuntamente, de conformidad con lo que establece el artículo 76 de la Ley de Amparo vigente.

En esta instancia, la recurrente plantea la inconstitucionalidad del artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, así como la interpretación que, considera, debe darse al artículo 100, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo establece que el juicio de amparo es improcedente contra actos del Consejo de la Judicatura Federal.¹¹

Asimismo, el artículo 100, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal serán definitivas e inatacables.

¹¹ El citado precepto dispone:

"Artículo 61. "El juicio de amparo es improcedente:

"...

"III. Contra actos del Consejo de la Judicatura Federal."

Por tanto, para analizar la constitucionalidad del precepto legal cuestionado, se partirá de la interpretación del artículo 100, párrafo noveno, de la Constitución General. Dicha disposición señala:

"Artículo 100. ...

"...

"Las decisiones del consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados y Jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva."

El citado precepto constitucional establece que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal serán definitivas e inatacables y, por tanto, no procede juicio ni recurso alguno en su contra, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados y Jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

Para desentrañar el sentido de la disposición constitucional y establecer cuáles son las resoluciones que tienen el carácter de definitivas e inatacables, es necesario acudir a los antecedentes legislativos del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 100 de la Constitución, anterior al vigente, data de mil novecientos noventa y cuatro, y en su texto original, en el párrafo octavo, establecía lo siguiente:

"Las decisiones del consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de Magistrados y Jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva."

Posteriormente, en mil novecientos noventa y nueve, el presidente de la República propuso una serie de reformas constitucionales, en las cuales se

incluía el artículo 100 constitucional. En la exposición de motivos de dicha reforma, el titular del Ejecutivo Federal señaló lo siguiente:

"Respecto del citado sistema de impugnación de las resoluciones del consejo, resulta conveniente clarificar, conforme al principio de definitividad vigente, la regla general según la cual **en contra de las resoluciones del consejo no procede recurso o juicio alguno, incluido el juicio de amparo**. Por excepción el recurso de revisión administrativa ante la Suprema Corte de Justicia procede en los casos expresamente indicados en el propio texto."

En ese sentido, el Ejecutivo Federal propuso que el párrafo respectivo del artículo 100 constitucional, quedara redactado de la siguiente manera:

"Las decisiones del consejo serán definitivas e inapelables **y, por tanto, no procede juicio ni recurso alguno**, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados y Jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva".

Por su parte, en el dictamen de la Cámara de Origen, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos, Primera Sección, del Senado de la República, en la parte que atañe a la norma en estudio, mencionaron:

"Para mejorar la redacción y que con ello quede más claro el propósito de esta norma, se propone especificar en este artículo, que contra lo que no procede recurso alguno es respecto de las decisiones del consejo. Por ello se propone añadir la locución 'en contra de las mismas'."

En ese tenor, el texto sometido al Pleno del Senado fue el siguiente:

"Las decisiones del consejo serán definitivas e inatacables y, por tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados y Jueces las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia únicamente para verificar que hallan (sic) sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva."

El Pleno del Senado aprobó dicho texto y envió la iniciativa presidencial a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales consiguientes. En el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, se dijo lo siguiente:

"Una más de las reformas introducidas por el Senado y que, a juicio de las comisiones que rinden el presente dictamen es igualmente justificada, se refiere a la limitación que se impone a la Suprema Corte de Justicia para conocer por cualquier vía, **incluyendo el amparo**, de las decisiones que dicte el Consejo de la Judicatura Federal. En este sentido, las precisiones introducidas son relevantes en tanto, nuevamente, se acota la distribución de competencias entre la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura. Aun cuando del texto original de la reforma de 1994 pareció quedar claro que la Suprema Corte podía conocer de las decisiones del consejo únicamente a través del recurso de revisión administrativa que el propio Senado de la República introdujo a la iniciativa presidencial entonces presentada, se suscitaron algunas discusiones en cuanto a si la Suprema Corte podía o no conocer de las decisiones dictadas por el consejo mediante otra vía que no fuera la del recurso de revisión administrativa. En virtud de la modificación llevada a cabo por el Senado, se precisa de manera indiscutible el alcance de las facultades de revisión o control de la Suprema Corte respecto de las decisiones del consejo, en el sentido de que las mismas sólo podrán ser cuestionadas mediante el propio recurso de revisión administrativa.

"La modificación realizada por el Senado, por otra parte, es congruente con el otorgamiento de facultades al Pleno para solicitar al consejo la expedición de ciertos acuerdos o llevar a cabo la revocación de los mismos, pues de no ser así se estarían confiriendo facultades excesivas al Pleno respecto de las atribuciones del consejo, mismo que sería contrario al espíritu de delimitación de funciones que pretende la iniciativa que se dictamina.

"Con esta precisión, adicionalmente, se pretende resolver una discusión acerca del alcance que tiene la expresión introducida en determinados preceptos de la Constitución, en el sentido de que **las decisiones de algunos órganos de autoridad estatal son definitivas e inatacables, toda vez que respecto de ellas no resulta procedente ningún medio de defensa legal, ni siquiera los de control de constitucionalidad.**"

En mérito de lo anterior, el texto que fue sometido a la consideración del Pleno de la Cámara Revisora fue el siguiente:

"Las decisiones del consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados y Jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva."

Finalmente, se aprobó el texto actual del artículo 100, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos en que actualmente se encuentra redactado y que, al efecto, señala que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno en su contra, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados y Jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

Los antecedentes legislativos revelan la clara intención de los órganos que participaron en el procedimiento de reforma constitucional al artículo 100, en el sentido de que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal fueran definitivas e inatacables, incluso, a través del juicio de amparo, refiriéndose, desde luego, a cualquier decisión distinta a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados y Jueces, ya que respecto de éstas abrió la posibilidad de que fueran impugnables ante este Alto Tribunal.

En ese sentido, una nueva reflexión sobre el tema conduce a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a considerar que la correcta interpretación que debe darse al artículo 100, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es en el sentido de que el juicio de amparo es improcedente cuando en él se impugna una decisión del Consejo de la Judicatura Federal, ya que por disposición expresa del Texto Constitucional, no cabe juicio ni recurso alguno contra ese tipo de decisiones, salvo las excepciones ahí previstas, y que son impugnables a través de la revisión administrativa que se haga valer ante este Alto Tribunal.

Es decir, conforme a la disposición constitucional citada, por regla general, todas las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables, y la excepción a la inatacabilidad de las resoluciones del mencionado órgano está referida a las que emita en materia de designación,

adscripción, ratificación y remoción de Magistrados y Jueces, precisamente porque éstas pueden ser revisadas por este Alto Tribunal.

Por tanto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a la voluntad del Órgano Reformador de la Constitución, considera que la interpretación que debe darse al artículo 100, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es en el sentido de que el juicio de amparo es improcedente contra las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal, con excepción de las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados y Jueces, ya que para tal efecto se instituyó un medio de defensa para que aquéllas pudieran ser revisadas por esta Suprema Corte para verificar que hubieren sido adoptadas conforme a lo dispuesto en la ley orgánica respectiva.¹²

Precisado lo anterior, en el sentido de que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables, lo siguiente es establecer cuáles son las decisiones que tienen ese carácter, pues no puede considerarse que cualquier decisión, por el solo hecho de provenir del citado órgano, adquiera esa firmeza.

Este Tribunal Pleno considera que el artículo 100, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal serán definitivas e inatacables, se refiere a las que emite en el ejercicio de las atribuciones que constitucionalmente le han sido otorgadas para administrar, vigilar y disciplinar lo que atañe a su régimen interno, ya que, de lo contrario, se daría un carácter definitivo e inatacable a decisiones que, si bien son emitidas por el citado órgano, tienen efectos sobre situaciones o personas que no forman parte de las estructuras del Poder Judicial de la Federación.

En ese sentido, es necesario establecer cuáles son las atribuciones que fueron conferidas al Consejo de la Judicatura Federal en el Texto Constitucional.

El artículo 94 de la Constitución General, en sus párrafos segundo, sexto y séptimo, establece:

¹² En el capítulo III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se regula el recurso de revisión administrativa para impugnar las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal, relativas a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito (artículos 122 a 128).

"Artículo 94. ...

"...

"La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes

"...

"El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

"Asimismo, mediante acuerdos generales establecerá Plenos de Circuito, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenezcan a cada circuito. Las leyes determinarán su integración y funcionamiento."

Por otra parte, el artículo 97, párrafo primero, constitucional dispone:

"Artículo 97. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley."

El artículo 100 constitucional, en sus párrafos primero, cuarto, séptimo, octavo y noveno, señala:

"Artículo 100. El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

"...

"El consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados y Jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

"...

"La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

"...

"De conformidad con lo que establezca la ley, el consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

"Las decisiones del consejo serán definitivas e inatacables y, por tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados y Jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva."

El artículo 123, apartado B, fracción XII, de la Norma Fundamental señala:

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"...

"B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

"...

"XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

"Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última. ..."

De acuerdo con las disposiciones constitucionales transcritas, el Consejo de la Judicatura Federal es el órgano facultado para:

a) Llevar a cabo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que, conforme a las bases constitucionales, establezcan las leyes;¹³ con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

b) Designar, adscribir, ratificar y remover a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.

c) Expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones.

d) Dictar sus resoluciones de manera definitiva e inatacable.

e) Resolver los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores.

¹³ Dentro de dichas facultades se incluyen las que el citado órgano tiene para determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito, así como para establecer los Plenos de Circuito, dado que se refieren a la organización del Poder Judicial de la Federación en el ámbito administrativo.

En ese sentido, debe considerarse que todas las decisiones que adopte el Consejo de la Judicatura Federal, en el ejercicio de las facultades que le fueron conferidas, tales como las relativas a la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación y la resolución de conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, son definitivas e inatacables, desde luego, con excepción de las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, que quedan excluidas por disposición del artículo 100, párrafo noveno, constitucional, así como de las que se consignen en acuerdos generales, ya que éstas pueden ser revisadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el párrafo octavo de la citada disposición constitucional.¹⁴

Así, se considera que, por regla general, son definitivas e inatacables todas las decisiones que emita el Consejo de la Judicatura Federal en ejercicio de las atribuciones que constitucionalmente tiene encomendadas, esto es, las de administración, vigilancia y disciplina interna del Poder Judicial de la Federación, así como las vinculadas con los conflictos de trabajo que se susciten entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores.

La conclusión precedente abre la posibilidad, como excepción a la regla general, de que el juicio de amparo sea procedente contra las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal que puedan afectar derechos de terceros que no forman parte o integran las estructuras del Poder Judicial de la Federación, lo que deberá valorarse en cada caso por los órganos jurisdiccionales que conozcan del juicio de amparo, de acuerdo con el planteamiento que haga el quejoso.

De esta manera, si el planteamiento de un quejoso que no forma parte del Poder Judicial de la Federación, refiere que la decisión impugnada emitida por el Consejo de la Judicatura Federal viola sus derechos humanos, podría considerarse que el juicio de amparo, en principio, es procedente, si cumple con todos los demás requisitos exigidos para su trámite, en tanto la improcedencia se encuentra estrechamente vinculada con el fondo del asunto.¹⁵

¹⁴ Este Tribunal Pleno, al resolver la contradicción de tesis 467/2012, en sesión de dos de junio de dos mil catorce, determinó que los Acuerdos Generales que expida el Consejo de la Judicatura Federal no son enjuiciables por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que, de conformidad con el artículo 100, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad exclusiva del Pleno de esta Suprema Corte revisar dichos acuerdos.

¹⁵ Este criterio ha sido sostenido reiteradamente por el Pleno de este Alto Tribunal y se encuentra consignado en la jurisprudencia P./J. 135/2001, de rubro y texto siguientes:

Es decir, no se desconoce que en algunas ocasiones las decisiones que emite el Consejo de la Judicatura Federal pueden afectar a terceros ajenos al Poder Judicial de la Federación, caso en el cual, como se precisó anteriormente, la solución sobre la procedencia o no del juicio de amparo debe darse en función de si dichas decisiones se tomaron en ejercicio de las atribuciones que tiene encomendadas dicho órgano.

Por ello, de impugnarse en el juicio de amparo una decisión emitida por el Consejo de la Judicatura Federal en ejercicio de alguna de las atribuciones que constitucionalmente le fueron conferidas para la administración, vigilancia, disciplina y resolución de controversias laborales relacionados con el régimen interno del Poder Judicial de la Federación, el amparo será improcedente, lo que, incluso, podrá analizarse desde la presentación de la demanda, con base en los datos con que cuente el juzgador en ese momento procesal y que puedan llevar a considerar que la causa de improcedencia es manifiesta e indudable.

Finalmente, sobre este punto es necesario distinguir entre los actos que emite el Consejo de la Judicatura Federal, como autoridad en relaciones de supra a subordinación, frente a aquellos en los que actúa como un particular en relaciones de coordinación, pues en este último supuesto, el juicio de amparo que se promueva contra los actos que lleve a cabo con tal carácter es improcedente, no porque la resolución hubiese sido emitida por un órgano terminal, sino porque su actuación se hizo con el carácter de un particular.

Esta última conclusión se corrobora con lo que establece el artículo 11, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que otorga competencia a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer sobre la interpretación y resolución de los conflictos que se deriven de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas por particulares o dependencias públicas con la Suprema Corte de Justicia o con el Consejo de la Judicatura Federal.¹⁶

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse.". Jurisprudencia publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de dos mil dos, página 5. Registro digital: 187973.

¹⁶ "Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

En este último supuesto, los actos que despliega el Consejo de la Judicatura Federal en conflictos que derivan de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas por particulares o dependencias públicas, no son emitidos en un plano de supra a subordinación, sino en un plano de igualdad, por lo que contra los referidos actos el juicio de amparo es improcedente. No porque el referido órgano actúe al margen de sus atribuciones, sino porque, en ejercicio de ellas, celebra actos frente a terceros (autoridades o particulares) como un verdadero particular despojado de imperio, en cuyo caso, la improcedencia no surge de su carácter de órgano de autoridad, sino de particular carente de imperio en sus decisiones.

Precisado el alcance del artículo 100, párrafo noveno, constitucional, en relación a cuáles son las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal que son definitivas e inatacables, lo siguiente es establecer qué debe entenderse por una decisión del Consejo de la Judicatura Federal.

El artículo 100, párrafo primero, de la Constitución General señala que el Consejo de la Judicatura Federal será el órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.¹⁷

Destaca por su importancia el contenido del párrafo cuarto del artículo 100 constitucional, en cuanto señala que el Consejo de la Judicatura Federal funcionará en Pleno o en comisiones.

En congruencia con dicho precepto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la definitividad e inatacabilidad de las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal, además de estar referida a las que emite en el ejercicio de las atribuciones que le fueron conferidas en la Constitución para el régimen interno del Poder Judicial de la Federación, sólo puede considerarse respecto de las que emite dicho órgano funcionando en Pleno o en comisiones, toda vez que, de acuerdo con la propia Norma Fundamental, es la forma en que funciona dicho órgano.

De esta manera, debe estimarse que si bien las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables, ello no debe llevar al extremo de considerar que todo acto que provenga del referido órgano sea

"XX. Para conocer sobre la interpretación y resolución de los conflictos que se deriven de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas por particulares o dependencias públicas con la Suprema Corte de Justicia o con el Consejo de la Judicatura Federal".

¹⁷ Los siguientes párrafos segundo y tercero del artículo 100 constitucional establecen cuál es la integración del Consejo de la Judicatura Federal y los requisitos para ser nombrado consejero.

inimpugnable, sino sólo aquellos que se emita funcionando en Pleno o en comisiones, pues como quedó precisado, es la forma en que puede actuar dicho órgano por disposición directa del artículo 100, párrafo cuarto, de la Constitución.

La interpretación que este Tribunal Pleno hace del artículo 100, párrafo noveno, constitucional, es acorde con el principio de interpretación más favorable a la persona, que deriva del artículo 1o. de la Carta Magna, pues respetando la intención del Poder Reformador de la Constitución, de considerar inimpugnables todas las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal –con excepción de las ya mencionadas–, la improcedencia del juicio de amparo se limita sólo a las que pronuncie en el ejercicio de las atribuciones que le fueron conferidas por la propia Constitución, ya sea funcionando en Pleno y en comisiones; sin embargo, no es sostenible una interpretación diversa que permita impugnar en amparo todas las decisiones del referido órgano, ya que se vaciaría el contenido de la disposición constitucional que les otorga el carácter de definitivas e inatacables.

Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido que si bien todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, los cuales constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano, lo cierto es que el ejercicio de esos derechos puede ser restringido en los casos en que la propia Norma Fundamental lo establece, como en el caso concreto, en que tratándose de las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal, el Poder Reformador de la Constitución expresamente dispuso que no serían impugnables mediante recurso o juicio alguno, incluso, el juicio de amparo.

Cobra exacta aplicación la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), que sustentó este Tribunal Pleno, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, la cual lleva por rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL."¹⁸

¹⁸ El texto de la jurisprudencia es el siguiente: "El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea Parte. De la interpretación literal,

De esta manera, aun cuando la recurrente tiene reconocido el derecho de acudir ante los tribunales a que sus derechos sean decididos por un Juez imparcial e independiente, así como de combatir, a través del juicio de amparo, los actos que estimen violatorios de sus derechos humanos, a efecto de garantizar el acceso a la justicia, tratándose de la impugnación de las decisiones que emite el Consejo de la Judicatura Federal en el ejercicio de las atribuciones que tienen encomendadas, ya sea funcionado en Pleno o en comisiones, opera una restricción constitucional al ejercicio de esos derechos, que el Constituyente estimó válida, atendiendo a las finalidades que se persiguen con el establecimiento de esa institución como órgano límite respecto de la administración, vigilancia y disciplina en el Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como último órgano de decisión para los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores.

Por tanto, lo cierto es que la resolución combatida en el presente asunto es producto de una decisión expresa del Órgano Revisor de la Ley Fundamental que debe ser respetada, por ser definitiva e inatacable.

Esta última afirmación es congruente con el criterio de este Alto Tribunal, en el sentido de que, al fijarse el alcance de un determinado precepto de la Constitución, debe atenderse a los principios establecidos en ella, arribando a una conclusión congruente y sistemática, a fin de no contradecir frontalmente lo establecido en otras normas de la propia Constitución, como en este

sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., **cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado;** lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.". Jurisprudencia publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de dos mil catorce, materia constitucional, página 202, registro digital 2006224 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas».

caso, que por disposición del Texto Constitucional se estableció que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal serían definitivas e inatacables.

Al respecto, es aplicable la tesis P. XII/2006, sustentada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA."¹⁹

Por otra parte, es importante tener presente que las facultades que le fueron conferidas al Consejo de la Judicatura Federal en materia de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, así como para resolver los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, originalmente correspondían a este Alto Tribunal como órgano límite; sin embargo, a raíz de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y cuatro, que tuvo como finalidad fortalecer a esta Suprema Corte como Tribunal Constitucional, aquéllas le fueron otorgadas al referido consejo –con el mismo carácter de órgano límite en esos aspectos–, para que este Alto Tribunal centrara sus esfuerzos en los asuntos propios de un Tribunal Constitucional.

Por tanto, de sostener un criterio contrario y considerar que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal pueden ser impugnadas a través del juicio de amparo, se estaría alterando el sistema jerárquico previsto constitucionalmente para la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, así como para la solución de sus conflictos laborales, ya que con ello se abre la posibilidad de que los sujetos que están subordinados a las decisiones del referido consejo, sean quienes puedan revisarlas, cuando

¹⁹ El texto de la tesis es el siguiente: "En virtud de que cada uno de los preceptos contenidos en la Norma Fundamental forma parte de un sistema constitucional, al interpretarlos debe partirse por reconocer, como principio general, que el sentido que se les atribuya debe ser congruente con lo establecido en las diversas disposiciones constitucionales que integran ese sistema, lo que se justifica por el hecho de que todos ellos se erigen en el parámetro de validez al tenor del cual se desarrolla el orden jurídico nacional, por lo que de aceptar interpretaciones constitucionales que pudieran dar lugar a contradecir frontalmente lo establecido en otras normas de la propia Constitución, se estaría atribuyendo a la voluntad soberana la intención de provocar grave incertidumbre entre los gobernados al regirse por una Norma Fundamental que es fuente de contradicciones; sin dejar de reconocer que en ésta pueden establecerse excepciones, las cuales deben preverse expresamente y no derivar de una interpretación que desatienda los fines del Constituyente.". Tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 25.

la finalidad de establecer ese órgano de cierre obedeció, precisamente, a que no quedara supeditado a los órganos que están bajo su administración.

Por las razones expuestas en esta ejecutoria, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona el criterio que sostuvo al resolver la contradicción de tesis 479/2011, de la que derivó la jurisprudencia P/J. 12/2013 (10a.), de título y subtítulo: "CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. LA IMPUGNACIÓN EN AMPARO DE SUS DECISIONES DIVERSAS A LAS EMITIDAS EN MATERIA DE DESIGNACIÓN, ADSCRIPCIÓN, RATIFICACIÓN Y REMOCIÓN DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO, NO ACTUALIZA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA."²⁰

Lo anterior, porque en la contradicción de tesis que le dio origen a dicha jurisprudencia, la interpretación que se dio al artículo 100, párrafo noveno, de la Constitución, fue en el sentido de que, tratándose de resoluciones distintas a las emitidas por el Consejo de la Judicatura Federal, en materia de designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, podría estimarse procedente el juicio de amparo y, por tanto, no se actualizaba un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, al existir un aspecto de razonable opinabilidad en el modo de entender la regla general, en virtud del nuevo paradigma del orden jurídico nacional surgido con la reforma en materia de derechos humanos a la Constitución General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once.

²⁰ El texto de la jurisprudencia es el siguiente: "Conforme al artículo 100, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables y, por tanto, en su contra no procede juicio ni recurso alguno, salvo las excepciones expresamente consignadas en el indicado precepto. Al respecto, se estima que la inimpugnabilidad de las indicadas decisiones se traduce en una regla general únicamente para las emitidas en materia de designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; sin embargo, tratándose de otro tipo de resoluciones, existe un aspecto de razonable opinabilidad en el modo de entender la regla general, en virtud del nuevo paradigma del orden jurídico nacional surgido con la reforma en materia de derechos humanos a la Constitución General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, acorde con el cual el derecho fundamental de acceso a la justicia debe considerarse reconocido en su artículo 17, para dilucidar cualquier cuestión relacionada con el acceso al juicio de amparo, a la luz del principio pro persona, conforme al cual las instituciones procesales deben interpretarse de la forma más amplia y flexible posible para favorecer el derecho a la tutela judicial efectiva de los gobernados. De lo anterior se sigue que la impugnación de las decisiones del consejo (diversas a las emitidas en materia de designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito), a través del juicio de amparo, no actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que permita desechar la demanda de amparo." (Esta jurisprudencia está pendiente de publicarse en el *Semanario Judicial de la Federación*)

Sin embargo, partiendo de lo decidido por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011 y de lo determinado en esta ejecutoria, en la que se destaca que la interpretación que debe dársele al artículo 100, párrafo noveno, de la Constitución General, es en el sentido de que las decisiones del Consejo de la Judicatura emitidas en el ejercicio de las atribuciones que constitucionalmente tiene encomendadas, esto es, las relativas a la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las vinculadas con los conflictos de trabajo que se susciten entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores, ya sea funcionando en Pleno o en comisiones –con las excepciones destacadas en esta ejecutoria, son definitivas e inatacables, en cuyo caso, la improcedencia del juicio de amparo contra actos del citado órgano puede advertirse desde la presentación de la demanda, de acuerdo con los elementos con los que cuente el órgano jurisdiccional, lo que deberá valorarse en cada caso, conforme a lo señalado en los párrafos precedentes.

Por otra parte, es importante tener presente que la referida jurisprudencia se emitió bajo la vigencia de la Ley de Amparo abrogada, que no contemplaba expresamente como causa de improcedencia la impugnación de actos del Consejo de la Judicatura Federal; sin embargo, en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo vigente, se estableció expresamente la improcedencia del juicio de amparo contra actos del Consejo de la Judicatura Federal, por lo que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo sexto transitorio de este último ordenamiento, dicho criterio jurisprudencial ya no continúa en vigor, dado que se contrapone con lo previsto en la legislación de amparo vigente.²¹

Una vez precisado el alcance del artículo 100, párrafo noveno, de la Constitución General, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo vigente, es conforme con el Texto Constitucional, en tanto reproduce el contenido de la Norma Fundamental, que establece la improcedencia del juicio de amparo contra las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal.

Desde luego, en congruencia con los principios de interpretación más favorable a la persona y de interpretación conforme, la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo vigente, debe

²¹ El artículo sexto transitorio dispone: "Sexto. La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente ley."

interpretarse de manera restrictiva, para considerar que ésta sólo se actualiza tratándose de los actos que hubieren sido emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal, en el ejercicio de las atribuciones que constitucionalmente le fueron conferidas, ya sea funcionado en Pleno o en comisiones, para el régimen interno del Poder Judicial de la Federación en materia de administración, vigilancia y disciplina.

En razón de lo hasta aquí expuesto y partiendo de que la interpretación que llevó a cabo esta Suprema Corte de Justicia de la Nación difiere parcialmente de la que realizó el Tribunal Colegiado de Circuito que conoció del asunto, procede analizar si dicha interpretación trasciende al tema de legalidad, es decir, a los actos que reclamó la quejosa, aquí recurrente, en el juicio de amparo génesis de este recurso.

Al respecto, es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 175/2010, emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. SI LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INTERPRETA LA NORMA CONSIDERADA COMO INCONSTITUCIONAL DE MANERA DISTINTA AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, Y TAL INTERPRETACIÓN TRASCIENDE AL PROBLEMA DE LEGALIDAD, DEBE PRONUNCIARSE SOBRE ESTE ÚLTIMO PARA RESGUARDAR EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA."²²

²² El texto de la jurisprudencia es el siguiente: "Conforme a los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 83, fracción V, de la Ley de Amparo, las sentencias que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito podrán recurrirse en revisión cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes o reglamentos, federales o locales, tratados internacionales, o sobre la interpretación directa de un precepto de la Constitución, debiendo limitarse la materia del recurso a las cuestiones propiamente constitucionales. Ahora bien, si la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en uso de sus atribuciones, interpreta la norma considerada como inconstitucional de manera distinta a como lo hizo el Tribunal Colegiado de Circuito y, como consecuencia de ello, modifica o revoca la sentencia recurrida en ese aspecto y ello trasciende al problema de legalidad, tales circunstancias la obligan a pronunciarse sobre dicha cuestión de legalidad aunque ya lo haya hecho el Tribunal Colegiado de Circuito, atendiendo al justo alcance de la norma controvertida, ya que de subsistir las consideraciones de la sentencia recurrida que decidieron el problema de legalidad a partir de una premisa errónea, se atentaría contra el principio de congruencia que impera en las ejecutorias de amparo en términos de los artículos 77, fracciones II y III, y 91, fracciones I y III, de la Ley citada, pues en un mismo asunto estarían sustentándose determinaciones contradictorias sobre la interpretación de un mismo precepto legal y su aplicación. Lo anterior no implica desconocer el carácter de cosa juzgada que en materia de legalidad tienen las mencionadas sentencias, ya que tal principio no opera cuando el examen de constitucionalidad de la ley dependa de la interpretación de la norma controvertida, por tratarse de un tema propiamente constitucional que no puede desvincularse del de legalidad.". Jurisprudencia publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, diciembre de dos mil diez, página 673, registro digital: 163274.

En el caso concreto, como se precisó al inicio de esta ejecutoria, la quejosa reclamó, a través del juicio de amparo, la resolución definitiva de veintiocho de agosto de dos mil trece, dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en los autos del expediente laboral formado con motivo del conflicto de trabajo ******, del índice de la Comisión Sustanciadora Única del Poder Judicial de la Federación.

Dicha resolución fue dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en uso de la facultad que le confiere el artículo 123, apartado B, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, por el órgano a que se refiere el artículo 100, párrafo cuarto, constitucional, y en ejercicio de la atribución constitucional que le confiere la norma citada en primer término para dirimir los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos.

Por tanto, debe concluirse que el acto reclamado en el juicio de amparo sí encuadra en la hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 100, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 61, fracción III, de la Ley de Amparo, que fueron interpretados en esta ejecutoria, lo que tiene como consecuencia que el juicio de amparo sea improcedente.

Dada la ineficacia de los agravios formulados por la recurrente, lo que procede es reconocer la constitucionalidad del artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo vigente y, por ende, confirmar el sobreseimiento decretado por el Tribunal Colegiado de Circuito con base en dicho precepto.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Se sobresee en el juicio.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al tribunal de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

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

En relación con los puntos resolutivos primero y segundo:

Se aprobaron en votación económica por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González

Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a los antecedentes, a la procedencia y a los agravios.

Se aprobaron por mayoría de cinco votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose de la consideración relativa a la procedencia del juicio de amparo respecto de otros actos del Consejo de la Judicatura Federal, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. Los Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho a formular voto concurrente.

Los Ministros Silva Meza y presidente Aguilar Morales no participaron en las votaciones por haberse declarado impedidos para conocer del asunto.

La Ministra presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

Nota: El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis P. XIII/2015 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 242.

La tesis de jurisprudencia P./J. 12/2013 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 5.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en el amparo directo en revisión 1312/2014.

En sesión pública de veintisiete de enero de dos mil quince del Tribunal Pleno, se resolvió por mayoría de cinco votos el amparo directo en revisión citado al rubro, confirmando la sentencia recurrida y sobreseyendo en el juicio. Si bien coincido con el sentido de la resolución, respetuosamente me permito apartarme de ciertas de sus consideraciones y precisar las razones de mi voto.

I. Razones de la sentencia. En la especie, la quejosa promovió amparo en contra de la resolución definitiva de veintiocho de agosto de dos mil trece, dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en los autos del expediente laboral formado con motivo del conflicto de trabajo ***** del índice de la Comisión Sustanciadora Única del Poder Judicial de la Federación. Así, el proyecto aprobado por la mayoría estima que el acto reclamado fue dictado en uso de la facultad que le confiere el artículo 123, apartado B, fracción XII, de la Constitución al Consejo de la Judicatura Federal, es decir, por el órgano a que se refiere el artículo 100, párrafo cuarto, constitucional, y que es competente para dirimir los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos. En consecuencia, este Tribunal Pleno resolvió que el juicio era improcedente, en tanto el acto reclamado encuadra en la hipótesis prevista en el artículo 100, párrafo noveno, de la Constitución y el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo.

II. Consideraciones del voto concurrente. Aunque comparto el sentido de la resolución, respetuosamente me aparto de algunas de sus consideraciones, particularmente las siguientes (foja 31):

"La conclusión precedente abre la posibilidad, como excepción a la regla general, de que el juicio de amparo sea procedente contra las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal **que puedan afectar derechos de terceros que no forman parte o integran las estructuras del Poder Judicial de la Federación**, lo que deberá valorarse en cada caso por los órganos jurisdiccionales que conozcan del juicio de amparo, de acuerdo con el planteamiento que haga el quejoso.

"De esta manera, si el planteamiento de un quejoso que no forma parte del Poder Judicial de la Federación refiere que la decisión impugnada emitida por el Consejo de la Judicatura Federal viola sus derechos humanos, podría considerarse que el juicio de amparo, en principio, es procedente, si cumple con todos los demás requisitos exigidos para su trámite, en tanto la improcedencia se encuentra estrechamente vinculada con el fondo del asunto."

Como la propia sentencia manifiesta, el acto reclamado se subsume claramente en la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, pues se trata de una resolución emitida por el Consejo de la Judicatura Federal para dirimir un conflicto laboral entre el Poder Judicial de la Federación y una de sus servidoras públicas. En tal virtud, me parece que la sentencia no debe contener pronunciamientos generales ni prever supuestos no planteados en el caso concreto.

Ahora bien, no omito señalar que las consideraciones citadas de la sentencia parten de dos supuestos, a saber que: 1) el quejoso plantea una violación a sus derechos fundamentales y 2) es necesario verificar si la decisión del Consejo de la Judicatura

Federal puede afectar derechos de terceros ajenos al Poder Judicial de la Federación. Lo anterior implicaría un análisis de fondo imposible de realizar, pues ante todo existe una improcedencia constitucional para ello.

En efecto, el párrafo noveno del artículo 100 constitucional establece expresamente que: **"Las decisiones del consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas."** En concordancia con lo anterior, el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo establece que el juicio de garantías es improcedente **"Contra actos del Consejo de la Judicatura Federal."** Por ende, esta causal de improcedencia, derivada del propio Texto Fundamental, constituye una barrera infranqueable para realizar un estudio de fondo y analizar si el acto en cuestión del Consejo de la Judicatura Federal puede o no afectar derechos de terceros ajenos a las estructuras del Poder Judicial de la Federación.

Así, cuando la sentencia se refiere a **"decisiones que puedan afectar derechos de terceros que no forman parte o integran las estructuras del Poder Judicial de la Federación"**, se advierte que bajo este concepto pueden incluirse una multiplicidad de actos. Se recuerda que el Consejo de la Judicatura Federal goza, además de las facultades de administración, vigilancia y disciplina interna, un cúmulo de potestades que inciden directa e indirectamente en situaciones que trascienden a terceros. Un ejemplo de lo anterior podría ser la fracción XL del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es decir, el dictado de las disposiciones necesarias para la recepción, control y destino de los bienes asegurados y decomisados, que tienen un cúmulo de consecuencias que no se limitan a los integrantes de los órganos jurisdiccionales o del consejo.

Por tanto, si la excepción propuesta en la sentencia se aplicara a otros casos, se generaría un amplio espectro de discrecionalidad sin base constitucional o legal para ello. En efecto, el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo, no distingue sobre qué tipo de actos son combatibles mediante juicio de amparo, sino que, de manera general, se refiere a todos los actos que emita el Consejo de la Judicatura Federal. Además, si dicha causal se vincula con el párrafo noveno del artículo 100 constitucional, se concluye que la voluntad del Constituyente Permanente fue que todas las resoluciones del consejo fueran inatacables, con excepción evidentemente de las que se refieren a designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados y Jueces, pero sólo a través del recurso de revisión administrativa ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lo sostenido hasta ahora no constituye una restricción irracional a derechos fundamentales. Por el contrario, se advierte que el Constituyente Permanente, al establecer la inatacabilidad de las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal, obedeció a un principio de orden, pues las decisiones del órgano constitucional encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, no pueden estar sujetas a la jurisdicción de los propios órganos jurisdiccionales que fiscaliza. Por tanto, se debe estar a lo que establece el Texto Constitucional, según el criterio sostenido por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, la cual dio origen a la siguiente jurisprudencia:

"DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN

EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como Norma Fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.¹¹

Por lo expuesto, si bien comparto las consideraciones y sentido de la sentencia aprobada por el Tribunal Pleno, respetuosamente me aparto de las consideraciones relativas a establecer una excepción al artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo. En mi opinión, es suficiente advertir que, en el caso concreto, estamos en presencia de una causal de improcedencia expresa, cuyo origen deriva del propio artículo 100 constitucional, párrafo noveno, la cual es claramente aplicable al juicio de amparo promovido por la quejosa, en tanto el acto reclamado fue emitido por el Consejo de la Judicatura Federal.

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

¹¹ P./J. 20/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2006224, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 202. «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas».

Voto particular que formula la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en relación con el amparo directo en revisión *****.

En sesión de veintisiete de enero de dos mil quince, el Pleno de este Alto Tribunal, por mayoría de cinco votos, resolvió el amparo directo en revisión *****, en el sentido de confirmar la sentencia ahí recurrida y sobreseer en el juicio de amparo intentado, porque en él se impugnó una resolución expedida por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en un conflicto laboral, la que, a su parecer, actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 100, párrafo noveno, constitucional, numeral que, estimó, debe interpretarse en el sentido de que es improcedente el juicio de amparo, tratándose de decisiones pronunciadas por el Consejo de la Judicatura Federal –funcionando en Pleno y en Comisiones– en ejercicio de las atribuciones que le fueron conferidas en la Carta Magna para el régimen interno del Poder Judicial de la Federación.

Aunado a que, según el decir del Tribunal Pleno, se trata de una restricción expresa en la Norma Fundamental, que en términos de la jurisprudencia P/J. 20/2014 (10a.), de rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.", es de carácter supremo en el orden jurídico mexicano; de manera que aun cuando la recurrente tiene reconocido el derecho de acudir ante un Juez imparcial e independiente, debe prevalecer la voluntad del Constituyente, cuya finalidad persigue que el Consejo de la Judicatura Federal –en Pleno o en comisiones– constituya un órgano límite respecto de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, a efecto de evitar que los órganos jurisdiccionales subordinados a él revisen sus decisiones, alterando así el sistema jerárquico previsto en la Carta Magna.

En esa medida, el Tribunal Pleno abandonó la jurisprudencia P/J. 12/2013 (10a.), de rubro: "CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. LA IMPUGNACIÓN EN AMPARO DE SUS DECISIONES, DIVERSAS A LAS EMITIDAS EN MATERIA DE DESIGNACIÓN, ADSCRIPCIÓN, RATIFICACIÓN Y REMOCIÓN DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO, NO ACTUALIZA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA.", por estimar que la demanda de amparo puede desecharse de plano cuando se impugnen las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal antes anotadas; aunado a que el criterio se emitió en términos de la Ley de Amparo abrogada, la cual, a diferencia de la vigente, en su artículo 61, fracción III, no establece como causal de improcedencia expresa del juicio contra actos del Consejo de la Judicatura Federal. De ahí que el Tribunal Pleno abandonara ese criterio.

Razones del disenso

No comparto el sentido de la resolución del Pleno de este Alto Tribunal, en el sentido de confirmar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio de amparo.

Ello, porque estimo que la interpretación en sentido estricto que debe prevalecer, respecto a la causal de improcedencia prevista en el numeral 100, noveno párrafo, constitucional y en el artículo 61, fracción III, de la Ley de Amparo vigente, además de considerar que ésta sólo se actualiza tratándose de los actos que hubieren sido emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal, en el ejercicio de las atribuciones que

constitucionalmente le fueron conferidas, ya sea funcionando en Pleno o en comisiones, también debe especificarse que dicha causal operará siempre que esos actos no vulneren los derechos humanos del gobernado.

Lo anterior, considero, resulta la interpretación que debe preferirse, dado que es la más acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, y que evita incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos, aun cuando los actos reclamados sean pronunciados por el Pleno o alguna comisión del Consejo de la Judicatura Federal.

Ello, de conformidad con la tesis pronunciada por el Tribunal Pleno, de rubro: "INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA."

Además, considerar lo contrario permitiría que los actos y normas emanadas de dicho consejo escaparan del control de constitucionalidad al que toda norma, acto u omisión de autoridad se encuentra sujeto.

Por otra parte, respetuosamente, no comparto la consideración contenida en el engrose, en el sentido de estimar que las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal pueden ser impugnadas a través del juicio de amparo, alteraría el sistema jerárquico previsto constitucionalmente para la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, así como para la solución de sus conflictos laborales, ya que con ello se abre la posibilidad de que los sujetos que están subordinados a las decisiones del referido Consejo, sean quienes puedan revisarlas, cuando la finalidad de establecer ese órgano de cierre obedeció, precisamente, a que no quedara supeditado a los órganos que están bajo su administración.

Lo anterior, porque los Juzgados de Distrito solamente se encuentran subordinados al Consejo en el ámbito administrativo, como lo es lo referente a su designación, expedición de licencias, imposición de medidas de apremio, resolución de quejas administrativas, entre otras.

Sin embargo, dicha subordinación no es aplicable en el aspecto jurisdiccional, ya que los Juzgados de Distrito son los encargados de realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad de los actos reclamados al consejo.

Máxime que los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito cuentan con autonomía e independencia para dictar sus resoluciones, la cual debe ser mayormente acatada por el propio Consejo, al ser la autoridad encargada de velar por su respeto, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 100, párrafo sexto, constitucional.

Esta situación no me permite validar el sobreseimiento del juicio de amparo y confirmar la sentencia recurrida. De ahí que formule el presente voto particular.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el

segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P/J. 20/2014 (10a.) y P/J. 12/2013 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 202, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 5, respectivamente.

La tesis aislada de rubro: "INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA." citada en este voto, aparece publicada con la clave P. XII/2006, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 25.

Voto particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz respecto del amparo directo en revisión 1312/2014.

Antecedentes

Por medio del escrito presentado el 11 de septiembre de dos mil doce, Julieta Jiménez Gutiérrez promovió una demanda ante la mesa de control de correspondencia de la Comisión Sustanciadora Única del Poder Judicial de la Federación en contra de los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, reclamando diversas prestaciones. La demanda fue admitida 13 días después y la Comisión Sustanciadora Única del Poder Judicial de la Federación emitió dictamen respecto del asunto para que fuera sometido a consideración del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal. La Comisión Sustanciadora Única del Poder Judicial de la Federación hizo suyo el asunto y resolvió, entre otras cosas, absolver a los Magistrados demandados de la acción de pago de horas extras solicitada por la parte actora.

En virtud de lo anterior, Julieta Jiménez Gutiérrez promovió un juicio de amparo directo ante el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, quien resolvió sobreseer en el recurso.

Así, entonces, la quejosa interpuso el recurso de revisión de amparo directo, en virtud del cual, el Tribunal Pleno hizo de su conocimiento el caso objeto del presente voto.

Los agravios esgrimidos por la parte quejosa se resumen en tres puntos:

1) El artículo 61.III de la Ley de Amparo es contrario a la Constitución, pues restringe el derecho de acceso a la justicia.

- 2) Se debe interpretar el artículo 100.IX constitucional, en el sentido de que el juicio de amparo es procedente contra las resoluciones del Consejo de la Judicatura que derivan de los conflictos de trabajo entre los servidores públicos, ya que una interpretación inversa anularía el contenido del artículo 103.I constitucional y el artículo 25 de la Convención Interamericana que, *in abstracto*, protegen el acceso a la justicia. Adicionalmente, la quejosa argumentó que la definitividad e intocabilidad de las resoluciones del Consejo de la Judicatura se refiere a las decisiones que este órgano emite en su carácter administrativo, mas no aquellas que emite cuando se pronuncia respecto de una controversia judicial.
- 3) En el último agravio, la quejosa argumentaba que, bajo la lógica antes descrita, también se transgredían los artículos 17, 103 y 107 constitucionales.

Consideraciones de la mayoría

En la sentencia, la mayoría determinó que, derivado del artículo 100.IX, se concluye que la intención del Constituyente Permanente era que el juicio de amparo fuese improcedente contra las decisiones del consejo y que éstas, como regla general, fuesen inatacables, con excepción de las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados y Jueces.

En relación con lo anterior, la Corte estimó necesario establecer cuáles son las decisiones que tienen el carácter de definitivas e inatacables.

Para contestar a esta interrogante, la Corte sostuvo que serían inatacables solamente las decisiones que versen respecto de las facultades constitucionalmente otorgadas al Consejo de la Judicatura contenidas en los artículos 94, 97 y 100 de la Carta Magna.

Una vez analizada la naturaleza operativa del artículo 100 constitucional, la mayoría, haciendo alusión al criterio de la contradicción de tesis 293/2011, sostuvo que si bien es cierto que la quejosa es titular de las garantías judiciales contenidas en la Constitución (artículo 17) y en los instrumentos internacionales que México ha ratificado, también está sujeta a las restricciones a sus derechos humanos, ya que el Constituyente Permanente así lo decidió.

En virtud de lo anterior, la mayoría decidió confirmar el sobreseimiento y aplicar tanto el artículo 61.III de la Ley de Amparo, como el artículo 100.IX constitucional, ya que el acto reclamado en el presente caso sí encuadra en la hipótesis de improcedencia.

Razones de disenso

Las razones por las cuales disentí en el presente caso son las mismas que he sostenido en diversos precedentes, como el expediente varios 912/2010, la acción de inconstitucionalidad 155/2007 y en mi voto particular respecto de la contradicción de tesis 293/2011, en los cuales expresé mi firme posición respecto de la relación que los tratados internacionales en materia de derechos humanos guardan con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, es mi parecer que las normas de fuente internacional que han sido interiorizadas a nuestro sistema jurídico en materia de derechos humanos y nuestra Constitución, deben armonizarse unas con otras, en virtud de una interpretación normativa más protectora para la persona que reclama el ejercicio de un derecho humano. Así, en virtud del segundo párrafo del artículo 1o. constitucional, tenemos que los tratados internacionales en

materia de derechos humanos que hayan sido ratificados por el Estado Mexicano no se relacionan en términos de jerarquía normativa con la Norma Constitucional, ya que esta última mandata que el criterio último de aplicación normativa en materia de derechos humanos es el principio pro persona y que la fuente formal de derecho de la cual devenga la norma de derechos humanos es irrelevante para determinar la aplicabilidad de la misma. Así las cosas, es mi firme posición que resulta imposible aplicar el principio pro persona cuando simultáneamente se pretende aplicar las restricciones a los derechos humanos contenidas en la Constitución. En este sentido, el principio pro persona es un criterio material de aplicación normativa, en virtud del cual el Juez constitucional deberá aplicar en abstracto la norma que tutela de manera más amplia el derecho humano invocado por una parte y que está consagrado en un tratado internacional suscrito por el Estado Mexicano o en la Constitución. Bajo una lógica contraria, si se aplican las restricciones constitucionales por el simple hecho de encontrarse en la Constitución, se establece un criterio de aplicación normativo inverso al antes mencionado, esto es, un criterio formal de validez. La aplicación de restricciones constitucionales en estos términos resulta en la aplicación de un criterio de jerarquía normativa en el desplazamiento del nuevo sistema en general y el principio pro persona en lo particular.

Dicho lo anterior, este asunto constituye un nuevo punto de desarrollo del debate jurisprudencial, respecto de las normas que constituyen el parámetro de regularidad de nuestro ordenamiento jurídico y la dinámica normativa que las relaciona, en el cual se confirma el proceso regresivo de (de) construcción del sistema de derechos humanos y del objeto último de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, que es la máxima protección del individuo frente al actuar del poder público.

Tomando en cuenta lo anterior, es preciso recordar que la interrogante a la cual, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debía responder en el presente amparo directo en revisión, era si el recurso de amparo es procedente en contra de actos del Consejo de la Judicatura Federal en contra de sus empleados.

Ahora bien, previo a analizar la metodología que, considero, hubiese sido la correcta para la resolución del presente caso, es menester formular mi posición respecto de la interpretación y el tratamiento operativo que la mayoría le dio al artículo 100.IX constitucional. En la sentencia final se expresó que el juicio de amparo es improcedente contra las determinaciones del Consejo de la Judicatura Federal, siempre y cuando dicha determinación sea respecto de las facultades constitucionalmente establecidas y otorgadas al consejo en los artículos 94, 97 y 100 de la Carta Magna. Correlativamente, se determinó que cuando una resolución del consejo se extralimite de sus facultades constitucionales, el juicio de amparo si sería procedente. Respecto de lo anterior, es mi parecer que, independientemente de los mecanismos constitucionales adoptados para dividir y organizar el poder del Estado en diferentes instituciones, como es el Consejo de la Judicatura Federal, el ejercicio de dicho poder no debe estar exceptuado de un escrutinio sustantivo constitucional.

Dicho en otras palabras, las formas y mecanismos que el Constituyente Permanente adopte para administrar el poder público, no tienen relación o injerencia en las relaciones obligacionales del Estado *vis-a-vis* el gobernado, ya que los derechos humanos de este último deben de ser respetados independientemente de si el acto reclamado en un caso concreto fue ejecutado por la autoridad competente para ejecutarlo o si fue un acto de autoridad *ultra vires*, respecto de las facultades otorgadas por la Constitución y por las leyes.

Ahora bien, nuestro orden jurídico reconoce, a través de nuestro bloque de regularidad normativo, que se constituye por los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano y la Constitución, el derecho de acceso a la justicia y prevé ciertos recursos judiciales como el juicio de amparo, para poder satisfacer este fin.

Desde mi perspectiva, la mayoría debió haber recurrido a las normas constitucionales y convencionales para poder concluir qué norma aplicar en el presente caso y elegir la norma más protectora

Por un lado, el derecho de acceso a la justicia está contenido en el artículo 17 de la Constitución Mexicana,¹ el cual contiene las garantías judiciales a las cuales las personas son acreedoras en territorio.

Por otro lado, se debió haber recurrido a las normas de fuente internacional y elaborar un control de convencionalidad *ex officio* para estar en posibilidad de analizar qué norma tutela el derecho de acceso a la justicia de manera más amplia frente al poder del Estado. La Convención Americana sobre Derechos Humanos contiene en sus artículos 8² y 25³ el alcance y condiciones bajo las cuales las personas podrán ejercer su derecho al acceso a la justicia.

Si bien los enunciados normativos antes citados poseen una diferente composición gramatical, es inconcuso concluir que todos éstos disponen que **todas las personas** tienen derecho a reclamar los actos del Estado mediante un recurso efectivo judicial cuando se considera que dicho acto es contrario a los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales. Si, por el contrario, se anularan, en ciertos supuestos, las vías de exigibilidad judicial de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, estos últimos no tendrían un impacto real en la vida del gobernado y se convertirían en un acto formal, meramente legislativo, que carecería de medios para someter a un escrutinio a las autoridades que ostentan el poder público. Adicionalmente, las normas antes citadas aluden a la obligación

¹ El artículo 17 constitucional dispone, entre otras cosas, que:

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales."

² "Artículo 8. Garantías judiciales

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."

³ "Artículo 25. Protección judicial

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

"2. Los Estados Partes se comprometen:

"a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

"b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

"c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."

del Estado de prever medios para que los presuntos afectados reclamen violaciones a sus derechos fundamentales, *inter alia*, aquellos derechos y obligaciones que nacen en virtud de una relación laboral (artículo 8o. CADH), con independencia de que la **violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales (artículo 25 CADH)**.

Así bien, derivado de lo anterior, se confirma lo sustentado al principio del presente, toda vez que los recursos judiciales, en virtud de los cuales se hacen exigibles los derechos humanos, deben ser operantes independientemente de si la persona, ya sea física, ya sea moral, que ejerce el poder público, lo haga de acuerdo a las funciones que el derecho interno le otorgue en específico.

Sin embargo, es preciso tomar en cuenta, para llegar a una conclusión normativa completa, el hecho de que la Constitución Federal, en su artículo 100.IX,⁴ prevé ciertas restricciones al acceso a la justicia y, en especial, al juicio de amparo, cuando se trata de actos ejecutados por el Consejo de la Judicatura Federal

Ahora bien, para definir cuál es la norma que constituye el parámetro de control de regularidad en el caso presente y el punto de contraste normativo para analizar el acto y la norma reclamada, es menester preguntarnos: ¿Qué norma de derechos humanos ofrece una gama protectora más amplia y menos restrictiva: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la Convención Americana sobre Derechos Humanos?

Como he reiterado en el presente voto y en diferentes precedentes, el criterio determinante para contestar a la interrogante planteada es el principio pro persona, en virtud del cual, la norma que resulte en un mayor beneficio a la persona deberá ser la norma aplicable al caso.

Es claro que la restricción contenida en el multicitado artículo 100 constitucional genera una situación de desigualdad respecto de las personas que tengan una relación laboral con el Consejo de la Judicatura Federal, en virtud de la cual se restringe injustificadamente el derecho de acceso a la justicia de la quejosa. Por tanto, a mi juicio, la Convención Americana sobre Derechos Humanos constituye la norma más protectora para la quejosa Julieta Jiménez Gutiérrez, toda vez que no restringe el acceso a la justicia para reclamar actos del Estado que hayan mermado sus derechos laborales. Por tanto, en virtud del nuevo sistema hermenéutico en materia de derechos humanos, cuyo pilar reside en el principio pro persona, considero que el amparo directo en revisión promovido por la quejosa debió haber sido declarado procedente, ya que la convención no restringe el derecho al acceso a la justicia en los términos que la Constitución lo hace.

Por las razones previamente apuntadas, me separo respetuosamente de las consideraciones de la mayoría en el presente amparo directo en revisión.

⁴ "Artículo 100. ...

" ...

"IX. Las decisiones del consejo serán definitivas e inatacables y, por tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de Magistrados y Jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva."

Subsección 5.

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y, EN SU CASO, LAS TESIS RESPECTIVAS

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS (ARTÍCULOS 191, NUMERAL 5; 267, NUMERAL 2, FRACCIÓN I; Y 283, NUMERAL 2, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE DURANGO).

II. REGISTRO DE CANDIDATOS. MANIFESTACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS ESTATUTARIOS (ARTÍCULO 187, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE DURANGO).

III. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. REGISTRO DE SU FÓRMULA PARA CONTENDER POR LOS CARGOS DE PRESIDENTE O SÍNDICO MUNICIPAL (ARTÍCULO 218, NUMERAL 1, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE DURANGO).

IV. ELECCIÓN DE PRESIDENTE Y SÍNDICO MUNICIPALES EN UNA SOLA BOLETA ELECTORAL (ARTÍCULO 218, NUMERAL 1, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE DURANGO).

V. DIPUTADOS POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LÍMITE A LA SOBRERREPRESENTACIÓN (ARTÍCULOS 283, NUMERALES 1, 3 Y 4; 284 Y 285 DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE DURANGO).

VI. DEBATES ENTRE CANDIDATOS. CONVOCATORIA DE ASPIRANTES (ARTÍCULO 173, NUMERAL 3, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE

INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE DURANGO).

VII. COALICIONES. INCOMPETENCIA DEL LEGISLADOR LOCAL PARA REGULARLAS (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 266, NUMERAL 1, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE DURANGO).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA POR INCOMPETENCIA DEL ÓRGANO QUE LA EMITIÓ (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 266, NUMERAL 1, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE DURANGO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2014 Y SU ACUMULADA 88/2014. PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. 9 DE JUNIO DE 2015. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

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

VISTOS; para resolver los autos relativos a la **acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014**, promovidas por el Partido de la Revolución Democrática y por el Partido Acción Nacional, respectivamente; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Partidos políticos.** Mediante sendos escritos dirigidos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se promovieron las siguientes acciones de inconstitucionalidad en las fechas, por las personas y en nombre de las organizaciones que a continuación se indican:

Al. 86/2014 31 de julio de 2014	José de Jesús Zambrano Grijalva, en su carácter de presidente del Partido de la Revolución Democrática.
Al. 88/2014 1 de agosto de 2014	Gustavo Enrique Madero Muñoz, en su carácter de presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional.

SEGUNDO.—**Lugar de presentación.** Las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas directamente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

TERCERO.—**Actos reclamados.** De la lectura integral de los escritos iniciales se advierte que los partidos políticos promoventes reclamaron los siguientes ordenamientos legales (a lo largo de la ejecutoria se pormenorizarán los preceptos impugnados en concreto por cada uno):

Partido de la Revolución Democrática	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.
Partido Acción Nacional	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

CUARTO.—**Autoridades emisora y promulgadora de las normas.** En los dos asuntos fueron señaladas como autoridades emisora y promulgadora de los ordenamientos legales impugnados, respectivamente, la LXVI Legislatura del Congreso Constitucional del Estado de Durango y el Gobernador Constitucional del Estado de Durango, en unión con el secretario general de Gobierno del Estado de Durango.

QUINTO.—**Violaciones constitucionales.** Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que se consideraron violados fueron los siguientes:

Partido de la Revolución Democrática. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango el 3 de julio de 2014.	Artículos 1o., 14, 16, 17, 35, 40, 41, 49, 52, 53, 56, 59, 79, 80, 81, 115, 116, 122 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
Partido Acción Nacional. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango el 3 de julio de 2014.	Artículos 1o., 14, 16, 40, 41, párrafo primero, 105, fracción II, párrafo cuarto, 115, párrafo primero, 116, párrafo segundo, y fracción IV, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1o. y 2o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

SEXTO.—**Conceptos de invalidez.** Los promoventes aducen los siguientes conceptos de invalidez, en los que argumentan en síntesis lo siguiente:

Partido de la Revolución Democrática:

1. Expresa que el artículo 187, numeral 3, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, es inconstitucional, por ser contrario a los principios de legalidad, certeza y objetividad pues se pretende aprobar el registro de candidaturas, sin que se dé cabal cumplimiento a las condiciones y obligaciones de los ciudadanos y de los partidos políticos, para poder registrar candidatos en el ámbito electoral de Durango.

Al establecer un requisito de registro de candidaturas, como lo establece el artículo 187, numeral 3, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, en el que se reduce a los partidos políticos, a manifestar, sin acreditar el cumplimiento de sus normas de afiliación y selección de candidatos conforme a sus estatutos, contraviene los requisitos legales que acompañan el cumplimiento de esta obligación, como son los que se establecen para ciudadanos y partidos políticos, los artículos 7 y 29, numeral 1, fracción IV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

Por lo que, al establecerse la simple manifestación de cumplimiento de requisitos estatutarios para el registro de candidatos conforme al numeral 3 del artículo 187 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, no es garante de cumplimiento de los requisitos estatutarios de afiliación y selección, por lo que, ante la falta de revisión de dichos requisitos por parte de la autoridad electoral, pueden permitirle a un partido político o coalición registrar candidatos de un partido político en otro, lo que sin lugar a dudas, altera posteriormente el computo, la entrega de constancias de mayoría, y de asignación y distribución de espacios de representación proporcional, con lo que se pueden vulnerar los topes de representación partidarios.

En ese sentido, se debe determinar la invalidez constitucional del artículo 187, numeral 3, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, obligando al legislador duranguense a modificar la redacción de la porción normativa señalada, con el objeto de requerir las documentales públicas necesarias para acreditar la afiliación y debida selección de los candidatos a un puesto de representación popular en el Estado de Durango.

2. Que el artículo impugnado (218, numeral 1, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango), establece una sola boleta electoral para la elección de Ayuntamientos, considerando que se elige presidente y síndico por el principio de mayoría relativa, lo

cual constituye un atentado constitucional, relacionado con el derecho de los candidatos independientes a ser votados y electos para ocupar un cargo de representación popular, además de que se transgreden en sí, los principios de sufragio directo y mayoría relativa, en el que los ciudadanos deben de elegir de manera directa a sus representantes, además de garantizar el cumplimiento eficaz de diversas obligaciones constitucionales, que tienen que ver con la división de poderes (funciones), la fiscalización, la protección de la hacienda pública municipal y rendición de cuentas.

Por lo que, en atención a esta circunstancia, desde el punto de vista constitucional, inicialmente, se debe proteger el derecho de los ciudadanos para votar y ser votados para presidente y síndico en boletas electorales diferentes, en defensa del derecho de los candidatos independientes, considerando que son dos puestos de elección popular distintos.

Que resulta un atentado constitucional a los derechos humanos, de carácter político-electoral, que no se le permita a una candidatura independiente (propietario y suplente), poder contender y ser votado en una boleta electoral, por separado, para el puesto de presidente o síndico municipal, ambos de mayoría relativa, toda vez que, la fracción III, numeral 1, del artículo 218 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, establece la existencia de una sola boleta de Ayuntamiento, en la que se vota por presidente y síndico de mayoría relativa, además de regidores de representación proporcional.

Lo que además generaría una disfunción electoral, relacionada con el sufragio de los electores, toda vez que, un candidato independiente registrado ya sea como presidente o síndico obtendría un voto por alguno de estos puestos, sin que los votantes puedan emitir su sufragio para elegir al otro puesto. Aparte de que el permitir que se voten dos puestos de mayoría relativa en una sola boleta, ocasionaría una inequidad dentro de la campaña electoral, al ser dos candidatos contra uno.

Que la fracción III del numeral 1 del artículo 218 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, debe ser considerada inconstitucional, dado que no se respeta el derecho de los candidatos independientes para ser electos presidente o síndico municipal, atentando contra el derecho de acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas municipales; no se respeta el principio de mayoría relativa en la elección de presidentes y síndicos municipales en el Estado de Durango, ya que se vulnera el derecho a la emisión del sufragio libre, directo e igual, de los electores para elegir presidente y síndico municipal en boletas electorales separadas, que no se respetan las figuras y funciones diferenciadas de presidente y síndico de Ayuntamientos; y que se atenta contra los principios rectores de legalidad, independencia, imparcialidad, certeza, objetividad y máxima publicidad.

3. Que el artículo 267, numeral 2, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, viola los artículos 1, 39, 40, 41, 122, letra C, fracción III, 115, 116, fracción II y 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues dicho artículo establece el proceso de asignación de las regidurías de representación proporcional, sólo en los Municipios de Durango, Gómez Palacio y Lerdo, mediante el cual, al ganador se le asignan el sesenta por ciento de las regidurías, atentando contra el régimen representativo y de sufragio directo e igual de los electores, procedimiento de asignación diverso del realizado en los restantes 36 Ayuntamientos de la entidad (cuya asignación de regidurías, se realiza conforme al principio de representación proporcional puro).

El proceso de asignación que se lleva a cabo en Durango, Gómez Palacio y Lerdo, donde al ganador de la elección del presidente y síndico por el principio de mayoría relativa (que se eligen en la misma boleta por lo que pertenecen al mismo partido político), se le otorgan, independiente de su porcentaje de votación, el sesenta por ciento de las regidurías, por lo que, un solo partido político accede a una mayoría sobrerrepresentada al interior de dichos Ayuntamientos, al contar con presidente, síndico y el sesenta por ciento de los regidores. Lo que ocasiona severos daños a la función municipal.

Señala que se atenta contra el principio de igualdad del sufragio, al darle valores diferenciados al voto de los electores de los Municipios de Durango, Gómez Palacio y Lerdo, no sólo en relación con los demás Municipios de la entidad, ya que el voto de los duranguenses que optan por la opción partidaria (o coaligada) que gana, cuenta más que el voto de los ciudadanos que votaron por otra opción político-partidaria, toda vez que, al otorgársele al partido (o colación) ganador el 60% de las regidurías de representación proporcional, su voto puede llegar a valer el doble de su valor unipersonal, mientras el voto de los duranguenses emitido por otras opciones políticas vale menos de la unidad que debe representar.

Esto es, si un partido político en los Municipios de Durango, Gómez Palacio o Lerdo, gana con el 30% de los votos, al acceder al 60% de las regidurías de representación proporcional de manera automática, hace que el voto de sus electores valga el doble, mientras que el voto a favor de los demás partidos políticos, significa una reducción en el valor de su voto, además de atentar contra los principios de universalidad y libertad del sufragio, considerando la existencia de mayorías y minorías electorales, pues el sufragio de los electores al no contar por igual para todos, no refleja la libertad de decisión de los votantes en los Municipios de Durango, Gómez Palacio y Lerdo, lo que impide

que los ciudadanos de estos Municipios, puedan acceder en igualdad de circunstancias a la función pública municipal.

Que al declararse inconstitucional dicha cláusula de gobernabilidad en los Municipios de Durango, Gómez Palacio y Lerdo, debe aplicarse el principio de representación proporcional pura que se aplica en la mayoría de los Municipios del Estado de Durango, más cuando no existe razón alguna para diferenciar a los distintos Municipios que conforman a nuestra entidad federativa, toda vez que, a partir de la revisión del artículo 115 de la Constitución Federal, no existe distinción o clasificación alguna de los Municipios de México, que nos obliguen a darles trato diferenciado en nuestras leyes electorales, donde los ciudadanos deben ser considerados en la misma medida que tiene su voto en las elecciones federales y estatales, para que, a nivel municipal su voto cuente igual, esto es, un voto, un ciudadano.

Por lo que debe ser determinada inconstitucional la fracción I numeral 2 del artículo 267 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, pues se vulnera el principio de representación proporcional con la aplicación de una cláusula de gobernabilidad inconstitucional, que transgrede las bases generales que establece la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no es independiente y adicional al principio de mayoría relativa, no se establece un tope de sub y sobrerrepresentación, no se asignan regidurías conforme a los resultados de la votación.

Asimismo, indica que se atenta contra los principios de igualdad del sufragio y equidad electoral, pues no se garantiza el acceso de los ciudadanos en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas municipales, se atenta contra los principios rectores del derecho electoral de certeza y objetividad, no se garantiza la celebración de elecciones libres y auténticas, se atenta contra el pluralismo electoral y la conformación de un régimen democrático, representativo y popular, basado en la gobernabilidad multilateral de los órganos de representación populares.

Así, se atenta contra el marco constitucional, que no establece diferencia alguna entre cada uno de los Municipios, no se respeta el marco constitucional y legal de los Ayuntamientos, por lo que, no existe una real división de funciones, transgrediendo la integración de los Ayuntamientos de Durango, Gómez Palacio y Lerdo, los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad en materia de administración y transparencia, con la conformación indebida de sus Ayuntamientos; asimismo se atenta contra el buen desarrollo de la administración pública municipal, al permitirle a una sola opción política, contar con una falsa representatividad para acceder a la mayoría calificada para decidir los principales asuntos municipales.

4. Que los artículos 283, 284 y 285 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, al establecer la fórmula de asignación de diputados de representación proporcional, violentan los artículos 1o., 40, 41, 116, fracción II y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el legislador de Durango de manera indebida pretende aplicar la nueva disposición constitucional, que establece el tope de sub y sobrerrepresentación legislativo del ocho por ciento, que establece el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que indebidamente en el artículo 283 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, en el que se establecen los elementos de la fórmula para la asignación de las diputaciones de representación proporcional, se atiende a uno solo de los topes o límites, en este caso, de sub-representación (fracción II), dejando de lado el límite de sobrerrepresentación, lo cual, debe ser objeto de subsanación en cumplimiento del contenido del párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aduce, que se debe ampliar el número de elementos a considerar en la fórmula que establecen las tres fracciones del numeral 1 del artículo 283 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, o incluir en su fracción II, no sólo el ajuste para evitar subrepresentación, sino que, sea el ajuste para evitar la sobrerrepresentación y subrepresentación, que debe formar parte de la fórmula de asignación de diputados de representación proporcional.

Toda vez que, para aplicar las fórmulas y dinámica de distribución de espacios de representación proporcional de los artículos 284 y 285 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, se deben ajustar a los dos topes o límites que establece el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal.

5. El partido accionante reclama, que el artículo 195, numeral 5, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, no guarda congruencia con lo previsto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diez de febrero de dos mil catorce, al establecer una excepción a la citada base constitucional que de manera categórica, determina que en ningún caso la propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de

la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Es así que, la norma cuya invalidez se reclama, al establecer que una propaganda de entes públicos, se despoja de su naturaleza y propiedades de propaganda por mera declaratoria de la norma secundaria, bajo determinadas circunstancias, permitiendo sustraerse de las características, fines y prohibición de promoción personal, establecida expresamente en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además, contrario a la norma secundaria, la disposición constitucional de manera categórica y enfática determina cualquier modalidad de comunicación social, y en específico por lo que hace a la promoción personal, determina que en ningún caso, con lo que, no da lugar al supuesto previsto en la norma legal impugnada, que de manera directa confronta la base constitucional, al señalar "*para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución*".

6. Reclama el artículo 173 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, por falta de conformidad con los artículos 1o., 9o., 6o., 7o., 35, 40, 41, fracciones II y VI, inciso b), 116, fracción IV, inciso a) y b), y 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Que el artículo cuya invalidez se reclama, es inconstitucional, derivado de que no da la garantía de equidad entre los candidatos, puesto que de manera específica determina que bastará con que participen dos candidatos, es decir, sin que se determinen garantías de que todos sean invitados y tengan la oportunidad de participar en el debate, es por ello, que la disposición legal cuya invalidez se solicita, atenta además, en contra del principio de pluralidad política que rige el sistema político y electoral mexicano, pues el contenido del artículo 173 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, perjudica la pluralidad del debate y la equidad en la contienda constitucional, pues de manera arbitraria permite y deja al arbitrio de que los medios de comunicación puedan realizar debates con tan sólo dos candidatos, excluyendo a contendientes al mismo cargo de elección popular, por lo que, se deben establecer reglas precisas y claras en las que se especifique que todos los candidatos a un mismo cargo de elección popular pueden participar en el debate que organice cualquier medio de comunicación, siendo éstas precisamente, y que se dé intervención a todos los candidatos.

Que de la redacción integral del artículo 173 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, se desprende, que bastará con que estén de acuerdo únicamente dos candidatos, situación que no es proporcional y más aún es contrario a la equidad que debe prevalecer en cualquier contienda electoral, pues, en nuestro sistema político existe la posibilidad de que existan más de dos candidaturas, siendo que cada partido político tiene la posibilidad de postular candidaturas por sí mismos, además de las candidaturas independientes, por lo que, de prevalecer la regulación que, por esta vía y forma se demanda su invalidez, se generan severos perjuicios en contra de partidos políticos y/o candidatos que no tengan simpatía con medios de comunicación que organicen debates.

Asimismo, lo preceptuado en el artículo 173 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, contrario a toda norma jurídica, genera un privilegio de oportunidad, para que cualquier medio de comunicación, beneficie a determinado candidato, organizando debates con solo uno de sus oponentes, que pudiera ser el más débil de la contienda para debilitarlo aún más, y también, para enaltecer y poner en una posición de privilegio al candidato con el que tenga más simpatía dicho medio de comunicación.

Que no debe pasar desapercibido, que si bien es cierto, que en el artículo 173 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, que se demanda su invalidez, se insta que "*se establezcan condiciones de equidad en el formato*", también lo es que, dicha disposición refiere únicamente a condiciones de equidad en relación exclusivamente al formato en que se llevará a cabo el debate que organicen medios de comunicación, pero nunca y en ningún momento, establece que a dicho debate deben ser invitados todos los candidatos contendientes en el proceso electoral y más aún, no se establece que respecto de dicho formato del debate, en el que se incluye la fijación de día y hora de celebración, puedan opinar todos los candidatos a determinado cargo de elección popular, para poder fijar su postura sobre los horarios en que puedan asistir a la celebración del debate, así como los demás parámetros y formatos que se observarán en el desarrollo del mismo.

Partido Acción Nacional:

1. El artículo 266, numeral 1, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, es violatorio a los principios universales del sufragio, toda vez que las leyes generales, tal y como se advierte de los artículos 87, numerales 10 y 13, de la Ley General de Partidos

Políticos; 12, numeral 2 y 311, inciso c), ambos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, existe una constante en la normatividad de prohibir la "*partición*" o "*transferencia*".

En ese orden de ideas, sostiene que el artículo 266, numeral 1, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, es contrario a la mayoría de la normatividad federal, que regula el supuesto del cómputo de votos, y en ese mismo sentido, es contrario al espíritu de la reforma político-electoral federal, toda vez que, tal y como se puede apreciar de la redacción de los precitados artículos, éstos contemplan exactamente lo contrario a lo establecido por la mayoría de las demás normas federales.

Que el sistema de "transferencia" o "distribución" de votos entre partidos coaligados es inconstitucional, que en estos casos (las coaliciones, sobre todo en "coaliciones parciales"), los ciudadanos no manifiestan su preferencia por un partido político en particular, cuya votación deba ser transparentada, sino por un proyecto político común, y que los mecanismos de transferencia de un determinado porcentaje de votos vulnera la voluntad expresa del elector, ya que permitir que la votación de los electores, se pueda distribuir o traspasar a otro instituto político sin que ésta haya sido la voluntad del elector, atentando contra las características que deben regir el sufragio, el cual debe ser libre, secreto, directo e intransferible y, por tanto, del interés público, en ese sentido, se pueden establecer en qué consisten cada una de esas características del voto.

De esta última característica, es de donde deriva el criterio que prescribe que el voto no puede ser objeto de transferencia, ya que debe estimarse que el efecto del sufragio debe ser tal que solamente cuente para la opción que el elector de manera expresa consignó en la boleta respectiva, no así para una diversa, de ahí la *ratio legis* de las prohibiciones que consignan los artículos 87, numerales 10 y 13, de la Ley General de Partidos Políticos y 12, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De las leyes precitadas, se advierte que la coalición electoral es una forma de participación política con fines electorales que se constituye por dos o más partidos políticos, para postular conjuntamente los mismos candidatos y así, representar una forma de ofrecer alternativas políticas al electorado, entendiendo por lo anterior, que una colación no debe tener como propósito el beneficio de los partidos políticos coaligados, sino el de ofrecer mayores ventajas y opciones a los ciudadanos que ejercen su derecho al sufragio, y para su conformación la ley establece que será a través de un convenio de coalición que puede celebrarse por dos o más partidos políticos.

Con base a lo antes expuesto, se puede advertir la inconstitucionalidad del citado precepto contenido en el artículo 266, en su porción denunciada, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, ya que aun y cuando existe la figura del convenio de coalición, la distribución y partición de votos son violatorios de los principios rectores del voto, puesto que comparten las mismas notas violatorias del convenio de transferencia de votos, en razón de que en ambas figuras se realiza la misma distribución indebida de votos que sancionan los tribunales, con la única diferencia, que en un caso, se realiza en virtud de un convenio y, en el otro, por ministerio de ley, y en ese mismo sentido se puede establecer la inconstitucionalidad de la norma electoral del Estado de Durango.

2. Solicita la inaplicación del artículo 266, numeral 1, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, por representar un fraude a la ley que distorsiona el sistema de partidos políticos, que como se aprecia de la tesis número XX/2001, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el espíritu de las normas electorales, recogido por la autoridad electoral, es la de respetar la voluntad de la ciudadanía y, consecuentemente, evitar una pulverización de la misma a través de la división nociva del Poder Legislativo, pulverización que produce el peligro de generar minorías que pudieran obstaculizar el ejercicio legislativo de la mayoría, desconociendo con ello el espíritu del que quiso dotar a la norma el legislador, mismo que consideró que la voluntad de la mayoría, así sea relativa, no debe estar sujeta a la eventualidad de alianzas partidistas minoritarias, con las que se pueda distorsionar la voluntad de las mayorías expresada a través del voto, y en congruencia con el espíritu de las normas electorales, omite otorgar la cláusula de gobernabilidad a un partido político para salvaguardar los principios antes citados.

En relación con lo antes expuesto, se está ante el mismo efecto, en el supuesto normativo establecido por el artículo 266, en su porción denunciada, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, toda vez que, a través de este artículo se pretende realizar un fraude a la ley que desemboque en una falsa representatividad, ello en razón de que, si bien es cierto, que para que se actualice la norma precitada, el elector debe marcar la boleta electoral por dos o más logotipos de los partidos coaligados, la praxis nos anticipa que a través del llamado "voto duro" se buscará darle la vuelta a la ley y actualizar de nueva cuenta la "transferencia de votos", misma que en razón de haber sido tan nociva en nuestro sistema político mexicano, ésta ya ha sido prohibida en la nueva reforma político electoral del presente año.

En relación con ello, es importante reconocer que a través de esta permisividad establecida en el artículo 266, en su porción denunciada, de la Ley de

Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, sólo deriva en una ficción al fraccionar el sufragio ante partidos políticos coaligados, mismos que tal y como bien señala la tesis precitada, no cuentan entre sus objetivos, el de conformar una unidad de gobierno después de los resultados de la elección, pues incluso, cabe la posibilidad de que se integre con partidos que obedezcan a principios y postulados ideológicos diferentes, sin existir una garantía de que conformaran un gobierno homogéneo, es por ello, que es contradictorio considerarlos una unidad para la postulación de candidatos, pero entes diferentes para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, mismo que sólo produciría una conformación artificial del Congreso de la entidad, repartiendo, o pulverizando, las curules entre partidos coaligados que, a través de esta nueva modalidad de transferencia de votos, quedarían sobrerrepresentados, pero especialmente y a la par, los partidos que no contiendan en coalición se verán forzosamente subrepresentados, incluso, en la mayoría de los casos, por debajo del límite del 8% de subrepresentación que establece el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a la conformación de los Congresos Locales, según el porcentaje de votación obtenido por los partidos políticos.

Es por lo antes expuesto, que se advierte que el artículo 266, en su porción denunciada, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los principios democráticos, toda vez que, busca hacer un fraude a la ley, al espíritu de la reforma político-electoral federal, en virtud de que la mencionada reforma, precisamente en búsqueda de una auténtica conformación de los Congresos, tanto Estatales como Federales, procurando que sea acorde y el reflejo de la voluntad del electorado, elevó el porcentaje de votación necesario al 3%, no sólo para que los partidos políticos mantengan el registro, sino también a ese mismo 3% de votación que fijó el Constituyente sea el mínimo establecido para la adquisición de la primera asignación de una curul, por el principio de representación proporcional.

3. Solicita se declare la inconstitucionalidad del artículo 266, numeral 1, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, por considerarlo violatorio del principio de certeza, en cuanto a lo que se refiere, a la voluntad del elector, ya que contraviene el principio democrático, en virtud de que, de lo dispuesto por la norma precitada la única certeza que se establece en caso de que el elector emita su voto, a favor de dos o más partidos coaligados, es que manifiesta claramente su elección por el candidato motivo de la coalición partidista, no así, que es su intención que su voto pueda ser tomado en cuenta para la asignación de cargos de elección

por el principio de representación proporcional u otras prerrogativas, y mucho menos, que su voto se distribuya igualmente entre tales partidos.

Aduce que en apoyo a lo anterior, por analogía podemos aplicar el criterio judicial emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: "VOTO POR ACLAMACIÓN EN DECISIONES PARTIDISTAS. ES CONTRARIO AL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO.", mismo que señala, que el voto por "aclamación" es contrario al principio democrático, y en consecuencia, inconstitucional, ello en razón de encontrarse en una situación, en la que es imposible determinar con precisión, el sentido del voto de los ciudadanos congregados a expresar su voluntad.

Afirma, que en razón de que no existen elementos suficientes para determinar con precisión el sentido del voto del ciudadano, en cuanto a su intención clara e indubitable de querer dividir o distribuir su voto, sino únicamente de emitir el sufragio por el candidato en cuestión y que suponiendo sin conceder que efectivamente el ciudadano busque fraccionar su voto, no se contempla mecanismo alguno para que distribuya libremente los porcentajes a adjudicar a los partidos políticos de su preferencia, es decir, en caso de optar por distribuir su voto entre dos opciones partidistas para la asignación de representación proporcional, existe la posibilidad de que el ciudadano no quiera dividirlo exclusivamente en un 50%-50%, sino en caso de ser más afín a uno de los dos partidos coaligados y, por tanto, pretenda distribuir un porcentaje 70%-30%, por poner un ejemplo, diverso al contemplado en la norma combatida y en caso de abrir la posibilidad normada en el artículo 266 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, en su porción combatida, ésta debería regular de manera completa y efectiva, y como no es el supuesto, con mayor razón debe considerarse violatorio de los principios democráticos y de certeza; de aquí que, se resuelva su inconstitucionalidad.

Que es importante reconocer que existe gran cantidad de ciudadanos que se ven atraídos por candidatos que no están identificados o afiliados a un partido político en particular, mismos que son impulsados ya sea por un partido o coalición partidista y, en ese mismo sentido, únicamente buscarían darle su voto al candidato de la coalición, no así a los partidos políticos que lo postularon en cuanto a la asignación de legisladores por el principio de representación proporcional. Situación que es posible salvaguardar en caso de considerar inconstitucional el artículo 266, en su porción denunciada de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango y expulsarla del ordenamiento jurídico, considerando, por tanto, que en caso de que el elector señale en su boleta dos o más opciones partidistas, mismas que contiendan en coalición, lo único manifestado con claridad es su prefe-

rencia por el candidato de la coalición, y se considere su voto como nulo para el supuesto del cómputo de votos para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, tal y como lo establece la Ley General de Partidos Políticos.

4. Declarar la inconstitucionalidad del artículo 266, en su numeral 1, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, por considerarla un abuso de derecho, argumenta que en principio se puede hablar, que conforme al principio de legalidad la autoridad administrativa sólo está facultada a hacer todo aquello que le está expresamente permitido; sin embargo, los actos discrecionales podrían configurar una excepción a este principio, no en tanto, que también están previstos por las normas, si no a la facultad que tiene la autoridad de realizarlos o no, o de realizar una u otra conducta.

Ahora bien, las potestades administrativas discrecionales, tienen límites, los cuales están descritos en la ley, en la mejor satisfacción del interés público y la finalidad del mismo acto, e inclusive también a criterios de carácter moral y éticos en la autoridad. Por tanto, todos aquellos actos en uso de potestades administrativas, que se aparten de los fines antes mencionados, deberán ser declarados nulos, por considerarlos ilícitos, no obstante que su ilicitud no provenga directamente de la transgresión de normas jurídicas, sino de principios generales y rectores del derecho.

Por lo que, solicita se declare la inconstitucionalidad del artículo 266, numeral 1, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, así como su consecuente armonización del ordenamiento con respecto al artículo 271, numeral 1, fracción I, y con fundamento en los conceptos de invalidez antes manifestados, considere que la norma que debe prevalecer es la establecida en el artículo 87, numeral 13, de la Ley General de Partidos Políticos.

SÉPTIMO.—**Admisión y acumulación de las acciones.** Mediante proveído de treinta y uno de julio de dos mil catorce (fojas 496 a 498), el Ministro integrante de la Comisión de Receso designado por el Tribunal Pleno para el trámite de asuntos urgentes:

- Ordenó formar y registrar la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática, con el número 86/2014.
- Tuvo por presentado al promovente con la personalidad que ostentó.

- Admitió a trámite la citada acción de inconstitucionalidad.
- Determinó que una vez que diera inicio al segundo periodo de sesiones, correspondiente al año dos mil catorce, se enviaran los autos a la presidencia de este Alto Tribunal para que se determinara lo relativo al turno de dicho asunto.
- Ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Durango, como órganos que, respectivamente, emitieron y promulgaron la norma impugnada, a fin de que rindieran sus correspondientes informes, en términos de la ley reglamentaria de la materia.
- Asimismo, ordenó dar vista al procurador general de la República, para que, antes del cierre de instrucción, formulara el pedimento que le corresponde.
- Requirió al Congreso del Estado de Durango, por conducto de quien legalmente la representa, para que al rendir su informe, enviara a este Alto Tribunal copia certificada de todos los antecedentes legislativos de las normas impugnadas.
- Requirió al consejero presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, para que informara a este Alto Tribunal la fecha de inicio del próximo proceso electoral en la entidad.
- Ordenó se solicitara al presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que enviara a este Alto Tribunal copia certificada de los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática, así como la certificación de su registro vigente, precisándose quiénes son los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional, así como el cargo y nombre de la persona que legalmente representa a dicho partido político.
- Asimismo, se solicitara a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión, en relación con la acción de inconstitucionalidad 86/2014.

Visto el estado procesal del expediente y dada la determinación del Ministro integrante de la Comisión de Receso de este Alto Tribunal, en cuanto a que admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad 86/2014, reservándose proveer lo conducente al turno del asunto; luego, mediante auto de cuatro de agosto de dos mil catorce, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por razón de turno, designó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para que fungiera como instructor en el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

Mediante certificación de cuatro de agosto de dos mil catorce, el secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hizo constar que la acción de inconstitucionalidad 88/2014, promovida por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, está relacionada con la diversa acción de inconstitucionalidad 86/2014 promovida por el presidente del Partido de la Revolución Democrática, al impugnarse en ambas el mismo decreto legislativo, indicando que le corresponde por razón de turno por conexidad al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, como instructor de procedimiento, lo que se hizo mediante acuerdo de cuatro de agosto siguiente.

Mediante diverso acuerdo de seis de agosto de dos mil catorce (fojas 833 a 835), el Ministro instructor Jorge Mario Pardo Rebolledo:

- Ordenó formar y registrar el expediente relativo a la diversa acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Acción Nacional, la cual fue identificada con el número 88/2014.

- Tuvo por presentado al promovente con la personalidad que ostentó.

- Admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad 88/2014.

- Ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Durango, como órganos que, respectivamente, emitieron y promulgaron la norma impugnada, a fin de que rindieran sus correspondientes informes, en términos de la ley reglamentaria de la materia.

- Asimismo, ordenó dar vista al procurador general de la República para que, antes del cierre de instrucción, formulara el pedimento que le corresponde.

- Requirió al Congreso del Estado de Durango, por conducto de quien legalmente lo representa, para que al rendir su informe, enviara a este Alto Tribunal copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma impugnada;

- Ordenó se solicitara al presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que enviara a este Alto Tribunal copia certificada de los Estatutos del Partido Acción Nacional, así como la certificación de su registro vigente, precisándose quiénes son los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional, además indicara sí Gustavo Enrique Madero Muñoz tiene o no actualmente, el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional.

- Que se solicitara a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión, en relación con la acción de inconstitucionalidad 88/2014.

OCTAVO.—**Inicio del proceso electoral.** El consejero presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango, mediante oficio IEPC/CG/14/174 (foja 954), informó lo siguiente:

"el proceso electoral ordinario 2015-2016, inicia en la primera semana del mes de octubre del año 2015, que es el que corresponde al año anterior al de la elección."

NOVENO.—**Informes de las autoridades.**

I. El Poder Legislativo en su informe sustancialmente manifestó, respecto de las acciones, lo siguiente:

- Por lo que respecta **al primer concepto de invalidez**, señaló que, con el hecho de establecer a los partidos políticos en la legislación secundaria, el requisito de manifestar que los candidatos, cuyo registro solicita ante la autoridad electoral fueron seleccionados de conformidad con sus propias normas estatutarias, debe declararse infundada, toda vez que, en ningún momento se tratan de establecer requisitos o condiciones que vayan en contra de las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Señala que, por principio de cuentas, debe distinguirse que el artículo impugnado se refiere a los requisitos que se imponen a los partidos políticos para solicitar el registro de sus candidatos ante la autoridad electoral y no para la afiliación de sus militantes y los requisitos para registrarse como tales ante las correspondientes instancias intrapartidarias como erróneamente parece interpretar el accionante, sobre esto, el Congreso del Estado de Durango, al establecer en el artículo 187 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, el requisito a los partidos políticos, de manifestar que sus candidatos fueron seleccionados conforme a sus normas estatutarias, no pretendió sino armonizar el contenido de la legislación local en la materia con lo dispuesto por el párrafo 3 del artículo 238 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Que la norma objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, en ningún momento afecta la certeza respecto a la etapa de registro de candidatos, pues aun y cuando se trate de candidatos de una coalición, el partido de

origen deberá acreditar que el candidato que se postula fue electo de acuerdo con sus disposiciones estatutarias o, en todo caso, la coalición será la responsable de seleccionar al candidato, de acuerdo con los estatutos que estará obligada a registrar ante la autoridad electoral, por el contrario, debe destacarse la libertad de los partidos de postular candidatos de entre ciudadanos que incluso no militen en ellos, lo cual es posible hacer, si sus estatutos contemplan la posibilidad de contar con los denominados candidatos externos siempre y cuando cumplan para ello con sus propias normas estatutarias y reglamentarias, tal y como lo establece la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, pues esta posibilidad en ningún momento vulnera el derecho de los ciudadanos que simpatizan con esa opción política de ejercer su derecho a ejercer el voto.

Aduce, que la disposición contenida en el párrafo 3 del artículo 187 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, no vulnera tampoco el derecho de los ciudadanos que militan en los partidos políticos, pues si algún ciudadano, militante o no de un partido, siente vulnerados sus derechos políticos al no haber sido postulado por ese partido, tiene reconocido el pleno derecho a ejercer la posibilidad de recurrir esa determinación por las vías procedentes, pudiendo exigir el reconocimiento de mayor derecho a ocupar ese espacio de participación política, al comprobar que efectivamente le fueron violentados sus derechos, para esto, cita la jurisprudencia 18/2004, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: "REGISTRO DE CANDIDATOS. NO IRROGA PERJUICIO ALGUNO A UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO AL POSTULANTE, CUANDO SE INVOCAN VIOLACIONES ESTATUTARIAS EN LA SELECCIÓN DE LOS MISMOS Y NO DE ELEGIBILIDAD."

- Por lo que respecta al **segundo concepto de invalidez**, el partido accionante señala la supuesta inconstitucionalidad del artículo 218, numeral 1, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, relativo al contenido de las boletas electorales, en concreto en lo referente a la correspondiente a los integrantes de Ayuntamientos, en el caso concreto, manifiesta que se debe proteger el derecho de los ciudadanos para votar y ser votados para presidente y síndico en boletas electorales diferentes, en defensa del derecho de los candidatos independientes.

Al respecto, es necesario señalar que las argumentaciones vertidas por el accionante en este apartado resultan infundadas, pues en ningún momento se violenta el derecho de los candidatos independientes para buscar ser presidente municipal o síndico, pues de acuerdo con las normas que la propia Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de

Durango, establece para el caso de estos candidatos o fórmulas, se tiene garantizada su aparición en la boleta de Ayuntamientos, con el logo que para tal efecto registren ante la autoridad y con sus nombres en igualdad de circunstancias, que los candidatos registrados por los partidos políticos, ello en apego a lo que dispone el artículo 353 del Decreto No. 178 objeto de esta acción de inconstitucionalidad.

La Carta Magna, otorga libertad plena al legislador local para establecer el número de integrantes que conformará cada Ayuntamiento, además, al no establecer expresamente la forma en que se habrá de elegir a los integrantes de los Ayuntamientos, es decir, al imponer el mandato respecto a si todos deben ser electos por el principio de mayoría relativa o bajo un esquema mixto de representación, se trata pues de una norma cuya base se establece en la Constitución, pero cuya configuración y desarrollo en la ley corresponde entonces establecer al legislador, a través de la ley que para tal efecto se expida, en el caso particular, de la forma en que se elegirá al presidente y síndico de un Ayuntamiento, la Legislatura determinó establecer en el artículo 184, párrafo 2, de la propia Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, para efectos de la votación, las fórmulas y las planillas de quienes aspiren a contender para integrar los Ayuntamientos serán consideradas por separado, salvo justamente para efectos de la votación, situación que da la pauta, para que en la misma boleta, se vote tanto por los candidatos a ocupar los cargos de mayoría relativa, como por la planilla de candidatos a los cargos electos por el principio de representación proporcional.

- Por lo que, se refiere **al tercer concepto de invalidez**, en el que el partido accionante reclama la inconstitucionalidad del artículo 267, párrafo 2, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, en la parte conducente, a lo que identifica como "cláusula de gobernabilidad", por considerar que se opone al principio de representación proporcional, previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la disposición legal sometida a valoración resulta contraria a los artículos 1o., 39, 40, 41, 122, letra C, fracción III, 115, 116, fracción II y 133 de la Constitución y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puesto que se le otorga indebidamente al partido o coalición que hubiere obtenido el triunfo, un número de regidurías de representación proporcional equivalente al sesenta por ciento.

Es de estimarse que el precepto impugnado, en modo alguno trastoca los dispositivos 35, fracción II y 115, fracción VIII, de la Constitución Federal, de ahí que, no resulte procedente declarar su invalidez, dado que, en el Estado de Durango, los Ayuntamientos se integran por un presidente municipal y un

síndico, elegidos por el sistema de mayoría, y por regidores denominados "de representación proporcional", asimismo, que tendrán derecho a la asignación de regidores de representación proporcional, los partidos políticos o coaliciones que hayan participado en la elección con candidato a presidente municipal y síndico, así como que hayan obtenido al menos el tres por ciento de la votación válida emitida en el Municipio, asimismo, que en la integración de los Ayuntamientos de Durango, Gómez Palacio y Lerdo, al partido político o coalición que hubiere obtenido el triunfo, le serán otorgados el sesenta por ciento de los regidores asignables.

En concepto del actor, esta última regla, es la que se aparta del principio de representación proporcional, porque al disponer que se asignen, de modo directo, el 60% de regidores al partido que obtuvo la mayoría, en realidad se trata de una, "cláusula de gobernabilidad", que ha sido proscrita del sistema jurídico mexicano, ahora el concepto de invalidez debe estimarse infundado, en tanto que, la premisa del actor se construyó a partir de una falsa analogía, ya que dicha regla no constituye una cláusula de gobernabilidad, por el contrario, la interpretación conforme de dicha regla, conduce a establecer que la asignación directa de regidores, en realidad, es congruente con el principio de mayoría relativa, la cual, además, se ajusta a los parámetros de razonabilidad delineados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Por lo que hace al **cuarto concepto de invalidez**, a través del cual señala como inconstitucionales las disposiciones normativas contenidas en los artículos 283, 284 y 285 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, referente al no establecimiento de límites a la sobrerrepresentación y sí a la subrepresentación en la fórmula de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional.

Al respecto, señaló que resultan infundadas las argumentaciones vertidas en el apartado señalado como cuarto, tendentes a establecer la invalidez de la norma en comento, en tal virtud, se debe decretar la constitucionalidad de la porción normativa en cuestión, ya que no se observa en el caso concreto una vulneración a lo establecido por la Constitución y, en específico a lo señalado por la parte actora en el sentido de que es contrario a lo establecido en la fracción II del párrafo tercero del artículo 116 de la Carta Magna, lo anterior es así, toda vez que, el contenido del artículo 280 de la propia Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, es claro al establecer los límites a la sobre y a la subrepresentación.

En el caso particular, de los artículos cuya inconstitucionalidad se señala en el escrito de demanda, por no establecer límite a la sobrerrepresentación,

una vez que le sean asignados los diputados de representación proporcional, es necesario aclarar que en ningún momento se omitió por los legisladores establecer tales límites, pues además de hacerlo en el artículo 280 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, en el propio artículo 284 de la referida ley, se pueden encontrar también los límites que se determinó imponer para no permitir que existiera la posibilidad de incurrir en un rebase a la representación a que tiene derecho un partido político, dentro del parlamento local en función a la votación que haya obtenido en las urnas.

Las disposiciones contenidas en la legislación que se controvierte, guardan absoluta concordancia, con lo que, al efecto dispone la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al establecer la forma en que se hará la asignación de diputados federales electos por el principio de mayoría relativa contenida en el artículo 15, párrafo 3, disposición que también podemos encontrar en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 9 de la Ley General de Partidos Políticos, a través de la cual, se otorga a los organismos públicos locales electorales, la facultad para verificar que las Legislaturas se integren respetando los límites a la sobre y a la subrepresentación, así como lo concerniente a dotar a la autoridad electoral, de la facultad para deducir a aquel partido que rebase los límites establecidos en la propia ley, el número necesario de curules que le hayan sido asignadas mediante la aplicación de esta fórmula que, a su vez, señala también el artículo 17, párrafo 2, del citado ordenamiento general.

Que se hace evidente que la legislación del Estado de Durango, es concordante con las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, con las leyes generales en materia electoral, por cuanto a establecer claramente, que aquel partido al que le han sido asignados los diputados de representación proporcional que le corresponden según la fórmula de asignación, pero que rebase en ocho puntos su porcentaje de votación recibida, o en su caso, supere los quince diputados electos por ambos principios, le serán deducidos el número de diputados de representación proporcional necesarios hasta ajustarse a los límites que la propia ley señala.

Por tal motivo, se puede afirmar que en ningún momento se transgreden disposiciones constitucionales, ni existe omisión por parte de esta Legislatura, al no establecer en la legislación que se combate el límite correspondiente a la sobrerrepresentación, sirven de respaldo a lo anterior, los criterios contenidos en las tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación LII/2002 y XXVIII/2004.

- En relación con el **quinto concepto de invalidez**, en el que se reclama el artículo 195, numeral 5, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, al no guardar conformidad con lo previsto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con el artículo transitorio tercero, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución.

El impugnado artículo 195, establece los parámetros que deberá cumplir la propaganda de los candidatos en una campaña electoral, por otra parte, el octavo párrafo del artículo 134 de la Norma Fundamental, tiene por objeto establecer los principios que deberán atender los entes gubernamentales en materia de comunicación social y para terminar el artículo tercero transitorio multicitado establece la obligación para el Congreso de la Unión, de expedir la ley reglamentaria del octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situación que a la fecha no ha sucedido.

Manifiesta, que el promovente intenta invalidar un artículo que no guarda, en lo absoluto, relación estricta con el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución, ni mucho menos con el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diez de febrero de dos mil catorce, por lo que, se debe sobreseer respecto del quinto concepto de invalidez de la acción de inconstitucionalidad 86/2014, lo anterior es así, en atención a diversos criterios jurisprudenciales que señalan el camino a seguir cuando los argumentos resulten infructíferos para cuestionar la validez constitucional de una norma.

- Por lo que se refiere al **concepto de invalidez identificado como sexto**, en el que demanda la invalidez del artículo 173 por supuestas violaciones a los artículos 1o., 9o., 6o., 7o., 35, 40, 41, fracciones II y VI, inciso b), 116, fracción IV, inciso a) y b), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que el impugnado artículo 173, cumple con los requisitos de regularidad constitucional al señalar que, atendiendo a lo que disponga la ley general y el acuerdo que emita el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, se organizarán debates entre los candidatos a los distintos cargos de elección popular, de igual manera se establece la libertad de los medios de comunicación para que organicen debates cumpliendo solamente con tres requisitos.

De la lectura íntegra del concepto de invalidez planteado, se arriba a la conclusión que el promovente, basa su argumentación en elementos dogmáticos y subjetivos, al señalar, por ejemplo, que al participar solamente 2 candidatos, se generan perjuicios en contra de partidos políticos y/o candidatos que no tengan simpatía con medios de comunicación que organicen debates, como lo señala el promovente, el objetivo del debate es la controversia de argumentos, la posibilidad de dar a conocer propuestas, entre otras, situación que se genera necesariamente con la participación de por lo menos dos contendientes, ahora bien, el promovente hace una mala lectura tanto del dispositivo constitucional transitorio aquí reproducido como de nuestro artículo 173, ya que, como se ha precisado los organismos públicos locales tienen la obligación de realizar debates entre todos los candidatos a gobernador, pero se deja en libertad para que los medios de comunicación realicen los debates que ellos consideren necesarios, debates que, obviamente se dan por lo menos con dos participantes.

Respecto de los conceptos de invalidez de la acción de inconstitucionalidad 88/2014 manifestó lo siguiente:

Por lo que respecta a los conceptos de invalidez vertidos por el Partido de Acción Nacional, en la acción de inconstitucionalidad 88/2014, se destaca que impugna los artículos 266, párrafos 1, fracción V, y el 271, párrafo 1, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, en razón de que los estima inconstitucionales, por violentar los principios universales del sufragio, porque esas disposiciones, representan un fraude a la ley que distorsiona el sistema de partidos políticos, porque resultan violatorias al principio de certeza, en cuanto a lo que se refiere a la voluntad del elector y, finalmente, porque considera a las normas en comento un abuso de derecho.

Contrariamente a lo expuesto por el partido accionante, se sostiene la validez de la norma impugnada, en razón de que el sistema legal de distribución de votos emitidos a favor de los partidos políticos que la integran, es conforme a la Constitución General de la República, respeta los principios constitucionales de certeza, objetividad y equidad, rectores del proceso electoral, además dicho sistema genera certidumbre respecto al destinatario del voto y permite determinar la voluntad de los electores, para ser reflejada en los resultados, al establecer reglas específicas para su asignación en los diversos supuestos de marca, en las boletas.

En ese sentido, lo establecido por el legislador en el sentido de que los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados se

distribuirán en forma igualitaria y, de existir fracción, los votos correspondientes serán asignados a los partidos políticos de más alta votación, atendiendo a los principios de indivisibilidad y efectividad del sufragio, además para computar la totalidad de los votos, resulta lógico y necesario que el legislador determine el destino de esa votación, así como de las fracciones resultantes de la distribución igualitaria.

Por otra parte, tampoco asiste razón al partido político actor, respecto a los conceptos de invalidez relacionados con la vulneración a los principios de equidad, objetividad y certeza que deben regir todo procedimiento electoral, esto, porque a su juicio, la norma impugnada, permite que los votos emitidos por los ciudadanos a favor de una coalición o los integrantes de la misma, se distribuyan en forma igualitaria entre los partidos coaligados, situación que posibilita que los votos se otorguen a un partido político, por el cual el ciudadano no quiso votar, aunado a que dicha distribución no encuentra sustento constitucional.

En efecto, contrario a lo alegado por el partido político actor, el sistema previsto en los artículos 266, párrafo 1, fracción V, y 271, párrafo 1, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, son acordes a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la propia ley, por tanto, no se transgreden los principios de certeza, equidad y objetividad, rectores de los procedimientos electorales.

Que es infundado el concepto de invalidez expuesto por el partido político actor, en cuanto a que se genera una situación ficticia en torno a los votos efectivamente emitidos a favor de los partidos políticos que participaron en forma coaligada, situación que, a su juicio, repercute en el porcentaje de la votación emitida, que se toma en cuenta para la asignación de representación proporcional, lo cual deviene claramente equivocado, lo infundado estriba, en que el partido político demandante afirma que, al no existir certeza, respecto al partido político por el cual el elector emitió su voto, esto repercute en el porcentaje a tomar en cuenta para la asignación de representación popular, argumento que, como se evidenció en párrafos anteriores, es infundado, en la medida que el mecanismo previsto, en la legislación electoral, permite determinar cuál fue la voluntad del ciudadano, al momento de emitir su voto.

Así, cuando el ciudadano marca en la boleta electoral un solo emblema de un partido político coaligado, se debe entender que su voluntad fue votar por el candidato postulado por la coalición, de manera general, y por el partido político, cuyo emblema fue marcado, en lo particular. Bajo este supuesto, resulta claro que el porcentaje de la votación emitida para la asignación

de diputados de representación proporcional, beneficiará únicamente al partido político, cuyo emblema fue marcado en la boleta electoral.

De igual forma, cuando se hubieran marcado en la boleta electoral, la totalidad de los emblemas de los partidos políticos coaligados, se debe entender que fue voluntad de los ciudadanos favorecer con su voto a cada uno de los citados institutos políticos, razón por la cual, también es factible concluir que el porcentaje de la votación emitida para la asignación de diputados de representación proporcional será aquel que corresponda conforme a la distribución respectiva de los votos, entre los partidos políticos coaligados, distribución que se hará en forma igualitaria, toda vez que, fue voluntad del electorado favorecer de esta forma a los citados partidos políticos.

Resulta lógico y necesario que el legislador federal y local, determinaran cuál sería el destino de las fracciones de votos resultantes de su distribución igualitaria y cuál es el partido político al que se otorgarán, toda vez que, conforme a los principios rectores del sufragio, todos los votos emitidos tienen el mismo valor, razón por la cual, cada voto debe ser computado para determinar al ganador de la elección, en atención a que no es constitucional ni legalmente permitido ignorar o dejar de computar alguno de los votos que los ciudadanos hubieran emitido, en ejercicio de sus prerrogativas constitucionales.

II. El Poder Ejecutivo en su informe sustancialmente manifestó, respecto de las acciones, lo siguiente:

El Partido de la Revolución Democrática, reclama en su primer concepto de invalidez, la supuesta inconstitucionalidad del numeral 3 del artículo 187 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, con base en diversas aseveraciones que incurren en una serie de inconsistencias y falacias que intentan concluir, sin un examen adecuado ni minucioso, que el numeral 3 del artículo 187 de la Ley de Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, se aleja de disposiciones constitucionales y principios rectores en la materia, aspecto que no es preciso ni verdadero.

Respecto de dicha disposición, el partido actor está confundiendo tres figuras: registro de candidatos, afiliación y selección de candidatos, situación que se intentará aclarar en los párrafos siguientes, para establecer con toda puntualidad la constitucionalidad del precepto tildado de inconstitucionalidad, así como la equivocación conceptual en que incurre el partido impugnante al pretender asimilar en una misma figura tres, que deben estar plenamente diferenciadas para permitir el correcto ejercicio de los derechos políticos.

Es decir, en su pretensión, el partido actor se duele de que la redacción del numeral 3 del artículo 187 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, mediante el cual se pretende aprobar el registro de candidaturas sin determinar la afiliación y el cumplimiento de los criterios de selección de candidatos a un puesto de elección popular, incumpliendo los requisitos constitucionales y legales que establece nuestro sistema normativo. Ahora bien, de acuerdo con el marco constitucional y legal vigente, la regulación respecto del registro de candidaturas, la afiliación y la selección de candidatos, se tiene que es derecho de los ciudadanos mexicanos poder ser votados, por lo que podrán registrar sus candidaturas a través de un partido político o de manera independiente, de acuerdo a lo que establecen las leyes, los ciudadanos podrán, a su vez, formar partidos políticos y afiliarse libremente a ellos, esto es, que desde el punto de vista legal, el registro de candidaturas, así como la libre afiliación y la selección de candidatos son figuras jurídicas que siguen sus reglas respectivas.

Respecto al registro de candidatos, la Ley Electoral de Durango, en el capítulo II, denominado registro de candidatos, insertó dentro del título primero disposiciones generales, del libro cuarto del proceso electoral, incluyendo una profusa regulación respecto del modo en que debe realizarse el registro de candidatos, precisando cuál es la intervención del candidato que se registra, así como la del partido político que en su caso lo propone, y la de la autoridad electoral que analiza los requisitos para que el registro correspondiente se declare procedente o improcedente.

Con la pretensión del partido actor, se intenta incorporar dentro del párrafo 3 del artículo 187 de la Ley Electoral Local, una porción normativa en la que de modo adicional a los requisitos establecidos en ley, se añadan otros, a través de los cuales, previa aprobación de los registros correspondientes, la autoridad determine su procedencia previo estudio de criterios de afiliación y de selección de candidatos, lo que no sólo generaría una carga adicional a los candidatos y a los partidos que pretenden obtener el registro de sus candidaturas, también incorporaría a la autoridad electoral una facultad que contravendría lo establecido en el párrafo tercero de la fracción I del artículo 41 de la Constitución Federal, que señala, que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos, en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Obsequiar la improcedente pretensión del partido impugnante implicaría violar de forma directa lo dispuesto en los artículos 238, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 34 de la Ley General de Partidos Políticos.

- En su **segundo concepto de invalidez**, el Partido de la Revolución Democrática, señala la supuesta inconstitucionalidad del artículo 218, numeral 1, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, relativo al contenido de las boletas electorales, en concreto, en lo referente a los integrantes de Ayuntamientos, en el caso concreto, en síntesis el Partido de la Revolución Democrática, en sus consideraciones manifiesta que "se debe proteger el derecho de los ciudadanos para votar y ser votados para presidente y síndico en boletas electorales diferentes, en defensa del derecho de los candidatos independientes".

Al respecto, es necesario señalar que las argumentaciones vertidas por el accionante en este apartado resultan infundadas, pues en ningún momento se violenta el derecho de los candidatos independientes para buscar ser presidente municipal o síndico, pues de acuerdo con las normas que la propia Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, establece para el caso de estos candidatos o fórmulas, se tiene garantizada su aparición en la boleta de Ayuntamientos con el logo que para tal efecto registren ante la autoridad y con sus nombres en igualdad de circunstancias que los candidatos registrados por los partidos políticos, ello en apego a lo que dispone el artículo 353 del Decreto No. 178, objeto de la presente acción de inconstitucionalidad.

La Carta Magna, otorga libertad plena al legislador local para establecer el número de integrantes que conformará cada Ayuntamiento, además, al no establecer expresamente la forma en que se habrá de elegir a los integrantes de los Ayuntamientos, es decir, al imponer el mandato respecto si todos deban ser electos por el principio de mayoría relativa o bajo un esquema mixto de representación, se trata pues de una norma, cuya base se establece en la Constitución, pero cuya configuración y desarrollo en la ley, corresponde establecer al legislador a través de la ley que para tal efecto se expida, en el caso particular, de la forma en que se elegirá al presidente y síndico de un Ayuntamiento, la Legislatura determinó establecer en el artículo 184, párrafo 2, de la propia Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, para efectos de la votación, las fórmulas y planillas, de quienes aspiren a contender para integrar los Ayuntamientos serán consideradas por separado, salvo justamente para efectos de la votación, situación que da la pauta para que en la misma boleta se vote, tanto por los candidatos a ocupar los cargos de mayoría relativa, como por la planilla de candidatos a los cargos electos por el principio de representación proporcional.

Al respecto, es conveniente señalar, que el propio actor refiere sobre lo que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en

cuanto al principio de mayoría relativa, a través del cual se eligen los distintos cargos federales de representación, derivado de lo anterior, aduce que se aprecia, que la elección de los senadores se compone por dos fórmulas de candidatos que deberán ser consideradas como una unidad para efectos de votación.

En efecto, tal y como lo señala el accionante al transcribir el contenido del primer párrafo del artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su escrito inicial de demanda, el caso de la elección de los integrantes de la Cámara de Senadores, deja de manifiesto que aun y cuando se trate de dos fórmulas distintas de candidatos, integradas ambas por un propietario y un suplente, las dos aparecen como una unidad en la boleta y es requisito obtener la mayoría de votos para que los candidatos que integran ambas fórmulas logren acceder a formar parte de la Cámara Alta, siendo distinto el caso de los senadores de primera minoría, en donde si hay diferencia en el proceso de asignación del escaño legislativo, pues al espacio en disputa solamente puede tener acceso la fórmula que encabeza a los dos registros en el partido que, por sí solo obtenga el segundo lugar en la votación de la elección correspondiente; sin embargo, en la legislación del Estado de Durango no existe la figura de síndicos de primera minoría.

- Por cuanto al **tercer concepto de invalidez**, el Partido de la Revolución Democrática, señala de inconstitucional el artículo 267, numeral 2, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, en la parte conducente a lo que identifica como "cláusula de gobernabilidad" por considerar que se opone al principio de representación proporcional, previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicho partido accionante sostiene que la disposición legal resulta contraria a los artículos 1o., 39, 40, 41, 122, letra C, fracción III, 115, 116, fracción II y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puesto que se le otorga indebidamente al partido o coalición que hubiere obtenido el triunfo, un número de regidurías de representación proporcional equivalente al sesenta por ciento.

Por lo que, estima que el precepto impugnado, en modo alguno trastoca los dispositivos 35, fracción II y 115, fracción VIII, de la Constitución Federal, de ahí que, no resulte procedente que esta Suprema Corte declare su invalidez. En el Estado de Durango, los Ayuntamientos se integran por un presidente municipal y un síndico elegidos por el sistema de mayoría, y por regidores denominados de representación proporcional, asimismo, que tendrán derecho a la asignación de regidores de representación proporcional, los partidos

políticos o coaliciones que hayan participado en la elección con candidato a presidente municipal y síndico; así como que, hayan obtenido al menos el tres por ciento de la votación válida emitida en el Municipio y que en la integración de los Ayuntamientos de Durango, Gómez Palacio y Lerdo, al partido político o coalición que hubiere obtenido el triunfo, le serán otorgados el sesenta por ciento de los regidores asignables.

En concepto del actor, esta última regla, es la que se aparta del principio de representación proporcional, porque al disponer que se asignen, de modo directo, el 60% de regidores al partido que obtuvo la mayoría, en realidad se trata de una "cláusula de gobernabilidad", que ha sido proscrita del sistema jurídico mexicano. El concepto de invalidez debe estimarse infundado, en tanto que la premisa del actor se construyó a partir de una falsa analogía, ya que dicha regla no constituye una cláusula de gobernabilidad, por el contrario, la interpretación conforme de dicha regla, conduce a establecer que la asignación directa de regidores, en realidad, es congruente con el principio de mayoría relativa, la cual, además, se ajusta a los parámetros de razonabilidad delineados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La conformación del Ayuntamiento de Durango, que prevé la legislación duranguense, guarda una debida proporción entre los principios de mayoría relativa y de representación proporcional de un sistema electoral mixto, acorde con los límites establecidos por el derecho mexicano, tales parámetros de mayoría relativa y representación proporcional de un sistema electoral mixto, acorde con los límites establecidos por el derecho mexicano, tales parámetros de mayoría relativa y representación proporcional, han sido precisados en diversas ocasiones por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de una interpretación de los artículos 52, 115 y 116 constitucionales, que si bien hacen referencia expresamente a la conformación de Legislaturas Locales, las consideraciones al respecto deben asemejarse, a la integración de Ayuntamientos, en esos términos, resulta aplicable el criterio sostenido en la tesis jurisprudencial P/J. 8/2010, de rubro: "DIPUTADOS LOCALES. LA LIBERTAD LEGISLATIVA DE LOS ESTADOS PARA COMBINAR LOS SISTEMAS DE ELECCIÓN (MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL) EN LA INTEGRACIÓN DE SUS CONGRESOS LOCALES, ESTÁ SUJETA A LOS LÍMITES IMPUESTOS POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, TOMANDO EN CUENTA LOS PORCENTAJES SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 52 DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN."

De lo anterior, concluyó que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, otorga a las Legislaturas Estatales la libertad de estatuir sus propios

métodos en la integración de las autoridades legislativas o, como en la especie, de los Ayuntamientos, con la única limitación de que se trate de un sistema electoral mixto, que no permita la sobrerrepresentación de las mayorías ni la subrepresentación de las minorías; y estableciéndose al respecto, como parámetros, una proporción del 60% para mayoría relativa y 40% de representación proporcional, en consonancia lo previsto para la Cámara de Diputados.

De tal suerte, que al establecer el numeral 267, párrafo 2, fracción I, una asignación de regidurías del 58.82% y 41.17%, de mayoría relativa y representación proporcional, respectivamente, se evidencia que la legislación del Estado de Durango, que establece cómo se distribuyen los regidores en los Municipios de Durango, Gómez Palacio y Lerdo, cumple plenamente e inclusive al pie de la letra, con los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que nos lleva a concluir indudablemente, que la proporción se apega a los principios de representación proporcional y, por ende, no resulta inconstitucional la citada fracción del artículo 267.

- Por lo que se refiere al **cuarto concepto de invalidez**, a través del cual el Partido de la Revolución Democrática, señala como inconstitucionales las disposiciones normativas contenidas en los artículos 283, 284 y 285 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, referente al no establecimiento de límites a la sobrerrepresentación y sí a la subrepresentación en la fórmula de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional.

Al respecto, señala que resultan infundadas las argumentaciones vertidas en el apartado señalado como cuarto, tendentes a establecer la invalidez de la norma en comento, en tal virtud, se debe decretar la constitucionalidad de la porción normativa en cuestión, ya que no se observa en el caso concreto, una vulneración a lo establecido por nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico a lo señalado por la parte actora, en el sentido de que es contrario a lo establecido en la fracción II del párrafo tercero del artículo 116 de la Carta Magna.

Aduce, que en el caso particular de los artículos cuya inconstitucionalidad se señala en el escrito inicial de demanda, por no establecer límite a la sobrerrepresentación en que puede llegar a caer un partido político, una vez que le sean asignados los diputados de representación proporcional, es necesario aclarar que en ningún momento se omitió por los legisladores establecer tales límites, pues además de hacerlo en el artículo 280 de la referida ley, en el propio artículo 284 objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, se pueden encontrar también los límites, que se determinó imponer para no

permitir que existiera la posibilidad de incurrir en un rebase a la representación a que tiene derecho un partido político, dentro del parlamento local en función a la votación que haya obtenido en las urnas.

Que las disposiciones contenidas en la legislación que se controvierte, guardan absoluta concordancia, con lo que al efecto dispone la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al establecer la forma en que se hará la asignación de diputados federales electos por el principio de mayoría relativa, contenida en el artículo 15, párrafo 3, disposición que también podemos encontrar en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 9 de la Ley General de Partidos Políticos, a través de la cual se otorga a los organismos públicos locales electorales, la facultad para verificar que las Legislaturas se integren respetando los límites establecidos en la propia ley, el número necesario de curules que le hayan sido asignadas mediante la aplicación de esta fórmula que, a su vez, señala también el artículo 17, párrafo 2, del citado ordenamiento general.

Aunado a lo anterior, aduce que la legislación del Estado de Durango, es concordante con las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, con las leyes generales en materia electoral, por cuanto a establecer claramente que aquel partido al que le han sido asignados los diputados de representación proporcional que le corresponden según la fórmula de asignación, pero que rebase en ocho puntos su porcentaje de votación recibida, en su caso, supere los quince diputados electos por ambos principios, le serán deducidos el número de diputados de representación proporcional necesarios hasta ajustarse a los límites que la propia ley señala.

En el **quinto concepto de invalidez** el Partido de la Revolución Democrática, reclama la inconstitucionalidad del numeral 5 del artículo 195 de la Ley Electoral Local, por no guardar conformidad con lo previsto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política y con el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.

En el artículo en comento, no hay ninguna posible regulación del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, ni tampoco del transitorio tercero, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, en todo caso, hay una remisión directa a los artículos 6o. y 7o. constitucionales,

lo que revela, que existe una intención de ajustarse al texto de ambos preceptos, por lo que, no se hace un desarrollo del contenido de estos dos artículos constitucionales, sino únicamente su mención, lo que evidencia el ánimo de no regular ninguna disposición constitucional y mucho menos, invadir las facultades exclusivas del legislador ordinario federal.

En consecuencia, debe desestimarse este quinto concepto de invalidez, en la medida que el actor ataca una norma inexistente, el texto mismo del artículo que se combate lo revela, así como el contenido del mismo, del cual no se desprende que exista ninguna alusión, ya sea a la norma o al contenido del artículo 134 constitucional o al artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, razón por la cual, es de decretarse su improcedencia inmediata, debido a su falta de congruencia y su superficialidad.

Al respecto, debe aplicarse el criterio que ya ha sostenido el Alto Tribunal, al valorar el alcance de la figura de la suplencia, en el entendido de que no puede operar suplencia a favor del actor en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral, cuando el promovente no hubiese elaborado conceptos de invalidez contra una norma general que haya señalado como impugnada y este Alto Tribunal no advierta la posibilidad de suplirlos, por lo que, debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 en relación con los diversos 20, fracción II y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el **sexto concepto de invalidez**, el partido accionante demanda el artículo 173 por supuestas violaciones a los artículos 1o., 6o., 7o., 9o., 35, 40, 41, fracciones II y VI, inciso b), 116 fracción IV, incisos a) y b), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Aduce que los argumentos planteados por el accionante resultan falaces, es decir, psicológicamente persuasivo, pero en realidad erróneo o engañoso, además que la base constitucional de la regulación de los debates lo constituye el inciso d) de la fracción II del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.

Que el dispositivo transitorio constitucional señala que deberá expedirse una ley general que establezca los términos en que habrán de realizarse debates de carácter obligatorio entre candidatos, organizados por las autoridades electorales; y las reglas aplicables al ejercicio de la libertad de los medios de comunicación para organizar y difundir debates entre candidatos a cualquier cargo de elección popular, de ello se distingue la existencia de dos tipos de debates, los de carácter obligatorio organizados por las autoridades electorales y los que libremente, pero atendiendo a reglas básicas, organicen y difundan los medios de comunicación.

Ahora, el impugnado artículo 173 cumple con los requisitos de regularidad constitucional, al señalar que, atendiendo a lo que disponga la ley general y al acuerdo que emita el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango se organizarán debates entre los candidatos a los distintos cargos de elección popular, de igual manera, se establece la libertad de los medios de comunicación para que organicen debates cumpliendo solamente con tres requisitos.

Como lo señala el promovente, el objetivo del debate es la controversia de argumentos, la posibilidad de dar a conocer propuestas, entre otras, situación que se genera necesariamente con la participación de por lo menos dos contendientes, ahora bien, el promovente hace una mala lectura tanto del dispositivo constitucional transitorio, como del artículo 173 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, ya que, como se ha precisado los organismos públicos locales tienen la obligación de realizar debates entre todos los candidatos a gobernador, pero se deja en libertad para que los medios de comunicación realicen los debates que ellos consideren necesarios, debates que obviamente se dan con, por lo menos dos participantes.

Respecto de los conceptos de invalidez de la acción de inconstitucionalidad 88/2014 manifestó lo siguiente:

Por lo que respecta a los conceptos de invalidez vertidos por el Partido Acción Nacional, en la acción de inconstitucionalidad 88/2014, se destaca que impugna los artículos 266, párrafo 1, fracción V, y el 271, párrafo 1, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, en razón de que los estima inconstitucionales, por violentar los principios universales del sufragio, porque esas disposiciones representan un fraude a la ley que distorsiona el sistema de partidos políticos, porque resultan violatorias al principio de certeza, en cuanto a lo que se refiere, la voluntad del elector y, finalmente porque considera a las normas en comento un abuso de derecho.

Lo anterior lo sostiene, al impugnar la porción normativa del artículo 266, párrafo 1, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, que permite la distribución igualitaria entre los partidos que integran la coalición, de los votos emitidos a favor de estos partidos, donde el elector hubiese votado por dos o más de los partidos que integran la coalición electoral.

En ese sentido, se sostiene la validez de la norma impugnada, en razón de que el sistema legal de distribución de votos emitidos a favor de los partidos políticos que la integran, es conforme a la Constitución General de la República, respeta los principios constitucionales de certeza, objetividad y equidad, rectores del proceso electoral.

Además, se genera certidumbre respecto al destinatario del voto y permite determinar la voluntad de los electores, para ser reflejada en los resultados, al establecer reglas específicas para su asignación en los diversos supuestos de marca en las boletas, en ese sentido, lo establecido por el legislador, respecto de que los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados se distribuirán en forma igualitaria y, de existir fracción, los votos correspondientes serán asignados a los partidos políticos de más alta votación, atiende a los principios de indivisibilidad y efectividad del sufragio, además, para computar la totalidad de los votos, resulta lógico y necesario que el legislador determinara el destino de esa votación, así como de las fracciones resultantes de la distribución igualitaria, en ese orden de ideas, se reitera que la porción normativa impugnada, no vulnera el carácter universal, libre, secreto y directo del voto, principios previstos en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los numerales impugnados, en ningún momento pretenden regular o establecer una forma de elección de los representantes populares, distinta a la elección directa por los ciudadanos, ya que éstos tienen el derecho y deber de acudir personalmente a las urnas con el propósito de emitir su voto, por la preferencia política que más les convenza, en suma, resulta claro que las normas cuya invalidez se solicita, no vulneran los principios rectores del sufragio, de ahí lo infundado de lo alegado por el partido político demandante.

Por otra parte, tampoco asiste razón al impugnante, respecto al concepto de invalidez en el que alega que las normas impugnadas vulneran el carácter personal e intransferible del sufragio, esto es así, porque contrario a lo argüido por el recurrente, el carácter de personal e intransferible del sufragio, establecen una vinculación entre la persona titular del derecho para emitir un voto en las elecciones populares con el acto mismo de votar, de tal suerte que

sea sólo la persona que reúne los requisitos constitucionales y legales para votar quien, efectivamente, emita su voto a favor de una determinada propuesta política.

Por otro lado, tampoco asiste razón al partido político actor, respecto a los conceptos de invalidez relacionados con la vulneración a los principios de equidad, objetividad y certeza, que deben regir todo procedimiento electoral, esto, porque a su juicio, la norma impugnada, permite que los votos emitidos por los ciudadanos a favor de una coalición o los integrantes de la misma, se distribuyan en forma igualitaria entre los partidos coaligados, situación que posibilita que los votos se otorguen a un partido político por el cual el ciudadano no quiso votar, aunado a que dicha distribución no encuentra sustento constitucional.

Contrario a lo alegado por el partido político actor, el sistema previsto en los artículos 266, párrafo 1, fracción V y 271, párrafo 1, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, son acordes a lo establecido en la Constitución y en la propia ley, por tanto, no se transgreden los principios de certeza, equidad y objetividad rectores de los procedimientos electorales.

En consecuencia, es patente lo infundado del concepto de invalidez expuesto por el partido político actor, en cuanto a que se genera una situación ficticia en torno a los votos efectivamente emitidos a favor de los partidos políticos que participaron en forma coaligada, situación que, a su juicio, repercute en el porcentaje de la votación emitida, que se toma en cuenta, para la asignación de representación proporcional, lo cual deviene claramente equivocado.

DÉCIMO.—Opiniones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. **La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación opinó, en síntesis, lo siguiente:**

Que no es inconstitucional el numeral 3 del artículo 187 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, por las razones siguientes:

Considera que el referido precepto legal, contrario a lo que afirma el accionante, no establece una excepción a la obligación que tienen los partidos políticos, en el sentido de que las candidaturas que postulen y, cuyo registro soliciten a la autoridad electoral local, sean resultado, de los procedimientos de

selección realizados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político.

Que si bien el citado precepto legal, establece como requisito, que el partido político postulante **deberá manifestar por escrito** que los candidatos, cuyo registro solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político, lo cierto es que, en modo alguno ello autoriza que los institutos políticos pretendan cumplir esa exigencia, con base en la formulación de una manifestación que induzca al error a la autoridad, sobre el cumplimiento de ese requisito legal, particularmente, en que las candidaturas que se postulen no sean el resultado de los procedimientos previstos en las normas estatutarias de cada instituto político.

Sobre este punto resulta importante destacar, que el artículo 187, numeral 3, de la Ley Electoral del Estado de Durango, por mandato del Constituyente Permanente, debe ser interpretado y aplicado en conformidad con lo previsto en la Ley General de Partidos Políticos, en materia de postulación de candidaturas de los partidos políticos nacionales y locales.

Lo anterior es así, porque de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-U y segundo transitorio, fracción I, inciso c), del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diez de febrero de dos mil catorce, en materia de postulación de candidaturas de los partidos políticos nacionales y locales, es posible afirmar que el Constituyente Permanente estableció que en la Ley General de Partidos Políticos, el Congreso de la Unión deberá regular para los partidos políticos nacionales y locales, entre otros temas, los lineamientos básicos para la postulación de sus candidatos.

Ahora bien, en términos de los artículos 23, numeral 1, inciso e), y 25, numeral 1, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos, se observa que, tanto es un derecho de los partidos políticos, organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos en las elecciones, en los términos de la normatividad aplicable, así como es una obligación cumplir con sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de sus candidatos, respectivamente.

Siguiendo esta misma lógica, los artículos 40, párrafo 1, inciso b) y 41, numeral 1, incisos a), d) y e), de la Ley General de Partidos Políticos, señalan que se consideraran, en los estatutos como derechos de los militantes de los partidos políticos, postularse dentro de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de representación popular, cumpliendo los requisitos

que se establecen en las disposiciones aplicables y en los estatutos de cada partido político, así como que serán obligaciones de los militantes, respetar y cumplir los estatutos y la normatividad partidaria; velar por la democracia interna y el cumplimiento de las normas partidarias; y, cumplir con las disposiciones legales en materia electoral.

Acorde con lo anterior, el artículo 44 de la propia ley general, establece las reglas esenciales sobre los procedimientos internos para la selección de candidatos de los partidos políticos, para la postulación de sus candidatos a los cargos de representación popular.

Como resultado de lo previamente expuesto, es factible afirmar que el dispositivo legal tildado de inconstitucional, en modo alguno podría ser interpretado como lo propone el accionante; esto es, en el sentido de que prevé un supuesto a través del cual los partidos políticos, se encontrarían en posibilidad de postular candidaturas que no se ajusten a las disposiciones legales y estatutarias aplicables en la materia que nos ocupa.

Por lo anterior, se opina que no es inconstitucional la fracción V del párrafo 1 del artículo 266 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

Segundo concepto de invalidez. El Partido de la Revolución Democrática impugna la inconstitucionalidad del artículo 218, numeral 1, fracción III, por dos razones, la primera radica en que, al establecerse que, por medio de una sola boleta para la elección de Ayuntamientos, se elijan al presidente y síndico, por el principio de mayoría relativa, al tratarse de dos puestos diferentes, ello restringiría el derecho de los candidatos independientes a postularse. Lo anterior, entre otros efectos, podría generar inequidad dentro de la campaña electoral, al ser dos candidatos contra uno, lo cual además atentaría contra el sistema electoral federal que opera bajo el principio de mayoría relativa, en donde cada cargo se elige a través de una boleta electoral.

La segunda razón fundamental, estriba en que el presidente municipal, el síndico y los regidores, tienen atribuciones diferentes al interior de los Ayuntamientos, en términos de los artículos 21, 40 y del 42 al 51 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, de los cuales se desprende, entre otras cosas, que mientras el presidente municipal es el responsable de la administración pública municipal, por su parte, el síndico es el encargado de vigilar y proteger la hacienda pública municipal, por lo cual, el demandante considera que cada uno de esos cargos deben ser electos en forma diferen-

ciada, pues de otro modo, indebidamente se obliga a la ciudadanía a votar por el "Juez y parte" dentro de la actividad municipal, lo que impide el pluralismo y la gobernabilidad multilateral dentro de los Ayuntamientos.

Todo lo cual, atenta contra los principios de mayoría relativa y efectividad del sufragio, de división de poderes y funciones municipales, así como rectores de legalidad, independencia, imparcialidad, certeza, objetividad y máxima publicidad, por lo que, se deberá garantizar la obligación de votar en boletas diferentes por presidente y síndico municipal.

La Sala Superior considera, que no es inconstitucional el precepto legal transcrito, debido a que la inconstitucionalidad planteada deriva de que se impediría a los candidatos independientes participar en la elección de presidente y síndicos municipales porque al tratarse de la elección simultánea de dos cargos de mayoría relativa ello generaría, entre otras cosas, una competencia inequitativa entre las candidaturas de los partidos políticos y las candidaturas independientes, se considera que la lectura formulada por el accionante es inexacta, en tanto que se considera que si en la norma se prevé que se elijan en forma conjunta los cargos de presidente municipal y en las condiciones apuntadas, entonces quienes aspiren a participar en los citados comicios deberán observar esa misma regla para el ejercicio del derecho a ser votado, es decir, registrarse a los respectivos cargos bajo la figura de la candidatura independiente.

En efecto, se considera que el ejercicio de derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, constitucional, deberá sujetarse a los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación aplicable, por lo cual, es posible concluir que si en el Estado de Durango, el cargo de presidente y síndico municipal, se eligen conjuntamente, entonces quienes aspiren a participar por esos cargos bajo la modalidad de las candidaturas independientes, deberán observar la citada regla.

En ese orden de ideas, se considera que la exigencia a quienes aspiren a participar bajo la modalidad de candidaturas independientes en la elección de los Ayuntamientos del Estado de Durango, a los cargos de presidente y síndico municipales, consistente en registrar una candidatura a cada uno de los mencionados cargos, no se traduce en una limitación desproporcional al ejercicio del apuntado derecho, toda vez que, lo único que se exige, atendiendo a la propia integración del órgano de gobierno municipal, es que sean electos conjuntamente ambos cargos edilicios.

Esto es así, esencialmente, porque de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso a), de la propia Ley Fundamental, indica en lo que al caso interesa, que de conformidad con las bases establecidas en la misma Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizaran que las elecciones de los integrantes de los Ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda.

De acuerdo con lo anterior, esta Sala Superior observa que de las mencionadas bases constitucionales, no se desprende, alguna en el sentido de que la elección de los cargos municipales, deba efectuarse en los términos apuntados por el demandante.

Sin que sea óbice para sustentar esta conclusión, la afirmación del accionante en el sentido de que los cargos de mayoría relativa a nivel federal, son electos mediante boletas distintas, lo cual obedece a que se tratan de dos poderes públicos, mientras que en el presente caso se trata de uno solo, a saber, el Ayuntamiento, el cual tiene una conformación colegiada.

En consecuencia, no existe base para sostener que esa misma lógica debe necesariamente observarse por los Congresos Locales en lo relativo a la elección de los cargos municipales de los respectivos Ayuntamientos, no obstante saber que se conformaran por presidentes, regidores y síndicos, así como que serán electos en los mismos comicios.

Cabe destacar, que el sistema electoral para la renovación de los Ayuntamientos consiste en que el presidente y el síndico pertenezcan a la misma fuerza política, lo cual es constitucional.

Por tanto, no podría seguirse la lógica del accionante en el sentido de que atendiendo a la diversidad de funciones del presidente municipal y el síndico, resultaría necesario para garantizar la división de poderes y funciones municipales, que cada cargo fuera electo a través de una boleta electoral específica a efecto de garantizar la pluralidad aducida.

En consecuencia, opina que **es constitucional** la fracción III del párrafo 1 del artículo 218 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

Tercer concepto de invalidez. El Partido de la Revolución Democrática sostiene que es inconstitucional lo dispuesto en el artículo 267, párrafo 2, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, pues considera que la referida norma, al prever la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, en los Municipios de Durango, Gómez Palacio y Lerdo, mediante una asignación directa del sesenta por ciento de las regidurías al partido político ganador, atenta contra el régimen representativo, así como el sufragio directo e igual de los electores.

La Sala Superior considera que la fracción I del párrafo 2 del artículo 267 de la Ley Electoral para el Estado de Durango es inconstitucional.

En primer término, en el artículo 115, primer párrafo, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispone que las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 19/2013 (9a.), emitida con motivo de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009, y cuyo rubro es: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS.", sostuvo que el establecimiento del sistema de representación proporcional en el ámbito municipal debe atender a los mismos lineamientos que la Constitución Federal señala para la integración de los órganos legislativos.

En este sentido, cabe destacar que el Poder Revisor de la Constitución, con motivo de la reforma en materia político electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación, el diez de febrero de dos mil catorce, estableció en el artículo 116, segundo párrafo, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que para efectos de Fia asignación de cargos de representación proporcional, existe un principio que consiste en que deben establecerse límites a la sobrerrepresentación y subrepresentación de los partidos políticos, lo que no ocurre cuando se realizan

asignaciones de manera directa, como la establecida en la disposición impugnada, pues bastara con obtener una mayoría relativa, para en forma automática contar con el sesenta por ciento de las regidurías del respectivo Ayuntamiento.

Asimismo, en la tesis de jurisprudencia P./J. 69/98, emitida con motivo de la acción de inconstitucionalidad 6/98, cuyo rubro es: "MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.", la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que una de las bases generales que tienen que observar las Legislaturas de los Estados para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral, es que la asignación de diputados sea independiente y adicional a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido, de acuerdo con su votación, lo cual es aplicable también a la elección del Ayuntamiento.

Este último aspecto no se atiende, en el caso concreto, cuando la asignación se realiza de manera automática, por el hecho de ser el partido político que logre el triunfo por mayoría relativa, para llegar al sesenta por ciento de integración del Ayuntamiento, lo que trae como consecuencia que resulte inconstitucional lo dispuesto en la norma ahora impugnada.

En efecto, con la aplicación de la norma controvertida el partido mayoritario obtendría automáticamente más del sesenta por ciento de los integrantes del Ayuntamiento, al asignársele este porcentaje en regidores, además del presidente y del síndico.

Cuarto concepto de invalidez. El Partido de la Revolución Democrática impugna los artículos 283, 284 y 285 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, en virtud de que la fórmula de asignación de diputados de representación proporcional atiende a uno solo de los topes o límites establecidos en el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues sólo establece limite a la subrepresentación, no así a la sobrerrepresentación.

La Sala Superior opina que, contrariamente a lo argumentado por el accionante, si es constitucional lo dispuesto en los artículos 283, 284 y 285 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, en razón de que el párrafo 2 del artículo 284 de la citada ley, si se regula el limite a la sobrerrepresentación de los partidos políticos, al momento de esta-

blecer la formula en que se realizaran las asignaciones de diputados por el principio de representación proporcional, toda vez que, se dispone que debe determinarse si es el caso, de aplicar a algún partido político el o los límites establecidos en la ley, para lo cual, al partido político, cuyo número de diputados por ambos principios exceda de quince, o su porcentaje de diputados del total de la Cámara exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida, le serán deducidos el número de diputados de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no se ubiquen en estos supuestos, de conformidad con lo dispuesto en la propia ley.

Señala que de lo dispuesto en el artículo 116, segundo párrafo, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con motivo de la reforma en materia político-electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación, el diez de febrero de dos mil catorce, se desprende, que para efectos de la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, las Legislaturas Locales deben establecer límites tanto a la sobrerrepresentación como a la subrepresentación de los partidos políticos, lo que si ocurre en el caso concreto, pues en los preceptos impugnados se contemplan reglas en torno a la sobre y subrepresentación de los partidos políticos.

Quinto concepto de invalidez, el partido político accionante señala que reclama la invalidez del artículo 195, párrafo 5, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; sin embargo, de la lectura integral del concepto de invalidez hecho valer, la Sala Superior advierte que el precepto impugnado es el párrafo 5 del artículo 191 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

Que el partido político actor, argumenta que el precepto impugnado resulta contrario a lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues establece una excepción a la referida base constitucional que, de manera categórica determina, que en ningún caso la propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, agregando que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Además, el actor refiere lo sostenido por la Sala Superior en el expedientes SUP-OP-3/2014, que en la omisión del Congreso de la Unión de expedir la ley de propaganda gubernamental, implica una invasión de atribuciones para legislar sobre el particular.

Señala que en su concepto y como opinó en el expediente SUP-OP-23/2014, correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 55/2014, respecto del artículo 169, párrafo decimonoveno, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, que constituye una reiteración a lo previsto en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no obstante que en la opinión identificada con la clave SUP-OP-3/2014, correspondiente a las acciones de inconstitucionalidad 22/2014, y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, donde consideró que dicha norma resultaba inconstitucional, ahora de una nueva reflexión arribaba a una conclusión diversa.

En efecto, la Sala Superior considero que la regulación por parte del legislador local de la difusión de informes de labores o de gestión de los servidores públicos en el código electoral local, por sí misma, no debe considerarse inconstitucional, en la medida en que se establezcan reglas razonables y adecuadas para garantizar que dicha difusión se realice con objeto de propiciar un ejercicio democrático de diálogo entre gobernantes y gobernados, a través del cual, los primeros reporten los pormenores de su gestión pública a los segundos, y no utilicen dicha posibilidad como una excusa que persiga otro tipo de fines, como podría ser la promoción personalizada del servidor público frente al electorado, que es, específicamente, lo que la norma constitucional pretende evitar.

Ello, dado que el artículo 134 de la Constitución Federal, se refiere a supuestos de propaganda gubernamental, mientras que el supuesto de difusión de informes de gestión, en tanto cumplan con los parámetros detallados, no constituyen en sentido estricto propaganda, sino una forma de comunicación social de la actividad de los servidores públicos, que contribuye al sistema de rendición de cuentas y, de esta manera, al derecho a la información de la ciudadanía; por el contrario, de no cumplir con tales parámetros, ello se traduciría en propaganda personalizada prohibida.

En el presente caso, la norma tildada de inconstitucional por el Partido de la Revolución Democrática, se advierte que el legislador del Estado de Durango, estableció parámetros objetivos de carácter cuantitativo, temporal

y territorial que cumplen con las características precisadas, lo que conduce a estimar que dicha disposición jurídica se ajusta al marco constitucional.

En efecto, el artículo 191, párrafo 5, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, dispone que no se consideraran como propaganda los informes anuales de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que se difundan para darlos a conocer, siempre y cuando:

a) La difusión se limite a una vez al año, en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público, lo que implica el establecimiento de una regla apta para garantizar que dicha difusión no se realice indiscriminadamente y que se circunscriba estrictamente al territorio en que el servidor público ejerce sus funciones, sin que pueda extenderse a otras localidades no vinculadas con su desempeño gubernamental;

b) No exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe, esto es, se implementa una regla que acota la temporalidad en que puede realizarse el referido ejercicio comunicativo, lo que se estima suficiente para garantizar que la difusión no se realice en cualquier momento aleatorio o en algún tiempo apartado de la rendición del informe, pues ese es, precisamente, el parámetro o punto de referencia; y,

c) En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral, circunstancia que fortalece la finalidad de la norma, consistente, como se dijo, en que el servidor público fomente un ejercicio de transparencia y de comunicación con la ciudadanía, prohibiéndole que se haga valer de dicho aspecto para beneficiarse en el ámbito electoral.

Adicionalmente, señala que lo anterior, no supone que en cada caso concreto la autoridad competente no pueda analizar si la conducta del servidor público se ajustó a los citados parámetros establecidos en la norma o, en su defecto, si se está en presencia de un abuso del derecho.

De lo antes expuesto, se desprende que el artículo cuestionado no es inconstitucional *per se*, pues lo que prohíbe el artículo 134 de la Constitución Federal, es la propaganda gubernamental personalizada; por tanto, cualquier propaganda, incluidos los informes que se difundan, en que se contengan imágenes, voces, nombres o sonidos que promocionen al servidor público, contraviene la prohibición constitucional apuntada.

En consecuencia, la Sala Superior opina que la porción normativa en cuestión guarda consonancia con el hecho de que las leyes locales no pueden contravenir los principios constitucionales y las leyes generales, por lo que se estima válida y constitucional.

Sexto concepto de invalidez. El Partido de la Revolución Democrática, impugna la inconstitucionalidad del artículo 173 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, que en concepto de la Sala Superior y como se opinó en el expediente SUP-OP-3/2014 correspondiente a las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, al examinar el concepto de invalidez planteado contra el artículo 218, numeral 6, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que la norma impugnada del Estado de Durango, no vulnera los principios de equidad y pluralidad política, dado que no restringe ni excluye a ningún candidato a participar en el debate atinente.

Por su parte, la norma impugnada, regula los requisitos que deberán cubrir los medios de comunicación nacional y locales, al organizar debates entre candidatos, consistente en que deben participar por lo menos dos candidatos de la elección atinente.

Pues bien, dicha norma debe ser analizada y entendida en el contexto normativo del que forma parte, puesto que contrario a lo que argumenta el partido político accionante, si existe garantía de equidad en la realización de dichos debates.

Lo anterior, porque para que se puedan celebrar dichos debates, es necesario, de conformidad a lo previsto en el inciso a) del numeral referido, que los medios de comunicación informen al instituto, de la realización de tales debates.

Asimismo, es obligatorio que dichos medios de comunicación establezcan condiciones de equidad en el formato del debate, de acuerdo a lo previsto en el inciso del referido numeral.

Ahora bien, el hecho de que uno de los requisitos establecidos para que se realicen estos debates, sea que participen por lo menos dos candidatos de la misma elección, tiene como finalidad evitar que en la realización de éstos, indebidamente sea posicionado un candidato en espacios informativos a través de una publicidad velada con el propósito de influir en las prefe-

rencias electorales, de ahí, que el artículo impugnado, contenga como garantía que participen como mínimo dos participantes.

Por lo anterior, se considera que dicho precepto es constitucional, siempre y cuando se analice en su contexto, pues la norma en su conjunto, obliga a los medios de comunicación a otorgar igualdad de oportunidades y de trato a los contendientes a una misma elección, ello a partir de la propia invitación que formulen para tal efecto.

Además de lo explicado, esta Sala Superior no pasa por alto que la porción normativa del artículo 173 de la Ley Electoral del Estado de Durango, por mandato del Constituyente Permanente, debe ser interpretada y aplicada en conformidad con lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de debates.

Como resultado de lo previamente expuesto, es factible afirmar que si el dispositivo legal del Estado de Durango que es tildado de inconstitucional, en modo alguno podría ser interpretado como lo propone el accionante, porque como se puede observar, es esencialmente similar al contenido de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual como ya se expuso en la opinión formulada a las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, debe ser interpretado a efecto de garantizar la equidad en la contienda electoral.

En consecuencia, opina que no **resulta inconstitucional** en lo conducente, el artículo 173 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de la acción de inconstitucionalidad 88/2014.

Respecto de la inconstitucionalidad reclamada de la fracción V del párrafo 1 del artículo 266 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, la Sala Superior, por mayoría considera que sí es inconstitucional, debido a que fue mandato del Constituyente Permanente, que el Congreso de la Unión, en la Ley General de Partidos Políticos, regulará entre otros temas, un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales, lo cual incluirá las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos.

Asimismo, los votos en que se hubiese marcado más de uno de los partidos coaligados, serán válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto, pero no podrán ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

Así, se observa que los poderes locales exceden lo señalado en la reforma constitucional apuntada, porque establecieron adicionalmente a lo previsto en la Ley General de Partidos Políticos, en materia de las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos emitidos a favor de las coaliciones, que los votos emitidos a favor de dos o más partidos coaligados, se distribuirán igualitariamente entre los partidos que integran la coalición y, de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación.

Por lo que hace a la inconstitucionalidad de la fracción I del párrafo 1 del artículo 271 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, se hace descansar esencialmente, como efecto del propio vicio señalado respecto al numeral 266, párrafo 1, fracción V, de la Ley Electoral en análisis, que fue examinado con anterioridad.

En ese aspecto, la Sala considera que no es inconstitucional el precepto referido, porque si bien el accionante lo controvierte, lo cierto es que, de la lectura integral de la demanda no se advierte argumento alguno tendente a evidenciar en forma directa su posible conculcación a la Constitución Federal.

Como ya fue precisado, el Partido Acción Nacional, pretende evidenciar la inconstitucionalidad de dicho precepto legal a partir de la remisión que, según aduce, el artículo 271, párrafo 1, fracción I, hace al diverso artículo 266, párrafo 1, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, con la finalidad de aplicar el mismo método de partición de votos durante el cómputo de la elección de Ayuntamientos, a los cómputos distritales para diputados locales.

Sin embargo, dado que se ha opinado que la fracción V del párrafo 1, del artículo 266, de la invocada ley local, es contraria a la Constitución, concluye que de aceptarse dicho criterio, la consecuencia lógica es que lo mandado en dicha fracción, no se considere al momento de realizarse el cómputo distrital a que alude el numeral 271 de la citada ley estatal, por lo que, dicha remisión no necesariamente conllevaría a la inconstitucionalidad pretendida por el accionante respecto a este último precepto legal.

DÉCIMO PRIMERO.—**Pedimento del procurador general de la República.** El funcionario citado no formuló pedimento alguno en el presente asunto.

DÉCIMO SEGUNDO.—**Cierre de instrucción.** Una vez recibidos los alegatos de las partes, se decretó el cierre de la instrucción y se procedió a elaborar el proyecto de resolución respectivo.

Mediante oficio TEPJF-P-JALR/242/14, el Magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, remitió copia certificada de cinco actas de sesiones privadas, celebradas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las que se discutieron diversas opiniones solicitadas por este Alto Tribunal, respecto de las acciones de inconstitucionalidad materia del presente estudio, relacionadas con la reforma electoral a nivel federal y estatal, que contienen las posturas de la minoría de los integrantes de la Sala, por considerar de interés; mismas que fueron agregadas al expediente, mediante proveído de nueve de septiembre de dos mil catorce.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las acciones de inconstitucionalidad acumuladas **86/2014** y **88/2014**, promovidas, por el Partido de la Revolución Democrática y por el Partido Acción Nacional, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea por parte de los partidos políticos la impugnación del Decreto No. 178, por el que se crea la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de la referida entidad, el tres de julio de dos mil catorce, por contradecir diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando primero.

SEGUNDO.—**Precisión de la litis.** Del análisis de los escritos de presentación de las acciones de inconstitucionalidad acumuladas, se advierte que los partidos políticos accionantes impugnan lo siguiente:

1. Partido de la Revolución Democrática, impugna los artículos 173, numeral 3, fracción II, 187, numeral 3, 195, numeral 5, 218, numeral 1,

fracción III, 267, numeral 2, fracción I, 283, 284 y 285, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, creada mediante Decreto No. 178.

2. Partido Acción Nacional, impugna el artículo 266, numeral 1, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, creada mediante Decreto No. 178.

Cabe precisar que si bien, el Partido de la Revolución Democrática, señala como uno de los impugnados, el artículo 195, numeral 5, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, lo cierto es que, de la lectura del concepto de invalidez relativo, se advierte que las consideraciones vertidas, están encaminadas a controvertir, la constitucionalidad del artículo 191, numeral 5, de la referida ley; esto aunado a que el artículo 195, no contiene numeral 5, como se advierte de la siguiente transcripción:

"Artículo 195

"1. La propaganda impresa que los candidatos utilicen durante la campaña electoral deberá contener, en todo caso, una identificación precisa del partido político o coalición que ha registrado al candidato.

"2. La propaganda que en el curso de una campaña difundan por medios gráficos los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, no tendrá más límite, en los términos del artículo 6 y 7 de la Constitución, que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos."

Lo mismo ocurre con el artículo 218, numeral 1, fracción III, pues si bien, el Partido de la Revolución Democrática, lo señala como impugnado, lo cierto es que, de la lectura del concepto de invalidez relativo se advierte que las consideraciones vertidas, están encaminadas a controvertir, la constitucionalidad del artículo 218, numeral 1, **fracción II**; pues de los conceptos de invalidez se advierte que de los que en realidad se duele dicho instituto político, es el que se establezca que en una sola boleta se elegirá al presidente y al síndico municipal, lo cual se encuentra previsto en la última fracción mencionada, como se advierte de la siguiente transcripción:

"Artículo 218

"1. Para la emisión del voto el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, tomando en cuenta las medidas de certeza que estime pertinentes,

aprobará el modelo de boletas electorales que se utilizarán para las elecciones, atendiendo a lo siguiente:

"...

"II. Las boletas para las elecciones de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, de presidente, síndico y regidores de los Ayuntamientos, contendrán además de lo dispuesto en los incisos del a) al h) de la fracción anterior, un solo espacio para cada fórmula, lista o planilla de candidatos, propietarios y suplentes cuando corresponda;

"III. Las boletas para la elección de diputados llevarán impresas las listas de candidatos de representación proporcional, y las de Ayuntamiento las listas de regidores, y ..."

Por tanto, se tendrá como normas impugnadas, los artículo **191, numeral 5 y 218, numeral 1, fracción II**, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando segundo.

TERCERO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada, en la inteligencia de que en materia electoral todos los días se consideran hábiles.

Como se precisó en el considerando anterior, en las acciones de inconstitucionalidad **86/2014** y **88/2014** se impugnan esencialmente, diversas normas contenidas en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, correspondiente al tres de julio de dos mil catorce.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover las acciones inició el cuatro de julio de dos mil catorce y concluyó el dos de agosto siguiente.

Consecuentemente, como ambas acciones acumuladas se presentaron antes del dos de agosto de dos mil catorce, debe estimarse que resultan oportunas, tal como se aprecia de la siguiente descripción de la fecha de su presentación:

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando tercero.

Fecha	Lugar de presentación	Foja	Partido
31 de julio de 2014	Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	Reverso foja 90	86/2014 Partido de la Revolución Democrática
1 de agosto de 2014	Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	Reverso foja 570	88/2014 Partido Acción Nacional

CUARTO.—**Legitimación.** A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción. Al respecto, se distingue entre la legitimación del **Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional.**

Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria disponen:

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

"...

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

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

"...

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

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

De conformidad con los artículos transcritos, **los partidos políticos** con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, podrán promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

- a) Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;
- b) Que el partido político promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso) y, que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello; y,
- c) Que las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

I. Partido de la Revolución Democrática

Suscribe el escrito de demanda de acción de inconstitucionalidad, Jesús Zambrano Grijalva, en su carácter de presidente nacional del Partido de la Revolución Democrática, lo que acredita con la certificación del secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en la que manifiesta que el accionante se encuentra registrado como presidente nacional del Partido de la Revolución Democrática, según documentación que obra en los archivos de dicho instituto (foja 91 del expediente).

En el caso, se cumplen todos los requisitos previstos, de acuerdo con lo siguiente:

- a) El **Partido de la Revolución Democrática** es un partido político nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, según certificación expedida por el secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.

b) De las constancias que obran en autos se desprende que Jesús Zambrano Grijalva, quien suscribe el oficio de la acción a nombre y en representación del citado partido, fue electo como presidente nacional del Partido de la Revolución Democrática.

El artículo 104, inciso e), del estatuto vigente del partido accionante¹ establece que el titular de la presidencia nacional cuenta con facultades para representar legalmente al partido.²

c) El decreto impugnado es de naturaleza electoral, en tanto que crea la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática, se hizo valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, fue suscrita por el presidente nacional del partido en cita, quien cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen a dicho partido político, y se endereza contra normas de naturaleza electoral.

II. Partido Acción Nacional

Suscribe el escrito de demanda de acción de inconstitucionalidad, Gustavo Enrique Madero Muñoz, en su carácter de presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, lo que acredita con la certificación del secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en la que manifiesta que el accionante se encuentra registrado como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, según documentación que obra en los archivos de dicho instituto (foja 576 del expediente).

En el caso se cumplen todos los requisitos previstos, de acuerdo con lo siguiente:

a) El **Partido Acción Nacional** es un partido político nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, según certificación expedida por el secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.

¹ La copia certificada del estatuto vigente se encuentra a fojas 859 a 911.

² "**Artículo 104.** El titular de la presidencia nacional tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

"...

"e) Representar legalmente al partido y designar apoderados de tal representación."

b) De las constancias que obran en autos se desprende que Gustavo Enrique Madero Muñoz, quien suscribe el oficio de la acción a nombre y en representación del citado partido, fue electo como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del referido partido.

De conformidad con los artículos 43, numeral 1), inciso a) y 47, numeral 1), inciso a), de los respectivos estatutos, la representación legal del partido se ejerce a través del Comité Ejecutivo Nacional, por medio de su presidente.³

c) El decreto impugnado es de naturaleza electoral, en tanto que crea la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Acción Nacional, se hizo valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, fue suscrita por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido en cita, quien cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen a dicho partido político, y se endereza contra normas de naturaleza electoral.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando cuarto.

³ La copia certificada de los estatutos vigentes del Partido Acción Nacional se encuentran a fojas 591 a 689 del expediente. Los preceptos citados disponen lo siguiente:

"Artículo 43.

"1. Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:

"a) Ejercer por medio de su presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, el presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente."

"Artículo 47.

"1. La o el presidente del Comité Ejecutivo Nacional, lo será también de la Asamblea Nacional, del Consejo Nacional y la **Comisión Permanente Nacional**, con las siguientes atribuciones y deberes:

"a) Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere **el inciso a)** del artículo 43 de estos estatutos. Cuando el presidente nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del partido el secretario general."

QUINTO.—**Causas de improcedencia.** Los órganos Legislativo y Ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas impugnadas, no hicieron valer causa de improcedencia alguna; sin embargo, este Tribunal Pleno advierte de oficio que en el caso, respecto de los artículos 191, numeral 5, 267, numeral 2, fracción I y 283, numeral 2, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, se actualiza la causa de improcedencia prevista 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,⁴ conforme al cual, las controversias constitucionales son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia.

Debe señalarse que la causa de improcedencia antes mencionada, resulta aplicable al presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 65 de la ley reglamentaria de la materia,⁵ que prevén la aplicabilidad, en general, de las disposiciones que regulan lo relativo a las controversias constitucionales y, en específico, de las causas de improcedencia que se establecen en el diverso artículo 19, con excepción de determinados supuestos ahí previstos.

En relación con la causa de improcedencia derivada de la cesación de efectos de la norma impugnada, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido las tesis jurisprudenciales P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."⁶ y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

⁴ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

⁵ Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

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

⁶ "Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del

ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA,"⁷ respectivamente, así como la tesis 1a. XLVIII/2006, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA."⁸

Conforme a los criterios antes referidos, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, es dable afirmar que la causal de improcedencia prevista en el citado artículo 19, fracción V, se actualiza cuando:

• **Dejan de producirse los efectos de la norma general que motivaron la acción de inconstitucionalidad**, en tanto que dicha norma constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos

mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIX, marzo de 2004, tesis P./J. 8/2004, página 958)

⁷ "La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXI, mayo de 2005, tesis P./J. 24/2005, página 782)

⁸ "La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Ahora bien, para estimar actualizada esta causa de improcedencia, debe analizarse el derecho transitorio que rige la reforma, a efecto de establecer, indubitadamente, que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva." (Tesis 1a. XLVIII/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 1412)

retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.

• **Éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras.** Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución.

Asimismo, para estimar actualizada esta causa de improcedencia, debe analizarse el derecho transitorio que rige la reforma, a efecto de establecer, indubitablemente, que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva.

Ahora bien, en el caso concreto, el tres de julio de dos mil catorce, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, el Decreto No. 178, por el que se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, de la cual se impugnan los artículos 173, numeral 3, fracción II, 187, numeral 3, 191, numeral 5 (por los motivos señalados en el considerando "SEGUNDO", denominado "Precisión de la litis"), 218, numeral 1, fracción III, 266, numeral 1, fracción V, 267, numeral 2, fracción I, 283, 284 y 285, los cuales disponen:

"Artículo 173. ...

"3. Los medios de comunicación nacional y locales podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:

"...

"II. Participen por lo menos dos candidatos de la misma elección."

"Artículo 187. ...

"3. De igual manera el partido político postulante deberá manifestar por escrito que los candidatos cuyo registro solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político."

"Artículo 191. ...

"5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral."

"Artículo 218.

"1. Para la emisión del voto el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, tomando en cuenta las medidas de certeza que estime pertinentes, aprobará el modelo de boletas electorales que se utilizarán para las elecciones, atendiendo a lo siguiente:

" ...

"III. Las boletas para la elección de diputados llevarán impresas las listas de candidatos de representación proporcional, y las de Ayuntamiento las listas de regidores."

"Artículo 266.

"1. Iniciada la sesión el Concejo Municipal procederá a hacer el cómputo general de la votación de miembros de Ayuntamiento, practicando en su orden las siguientes operaciones:

" ...

"V. En su caso, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma de tales votos se distribuirá igualitariamente entre los partidos que integran la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación."

"Artículo 267. ...

"2. Cubiertos estos requisitos y constatado el resultado de la elección, la asignación se sujetará al procedimiento siguiente:

"I. En los Municipios de Durango; Gómez Palacio y Lerdo, se asignará el sesenta por ciento de los regidores al partido que haya obtenido el triunfo de mayoría relativa. El resto de los regidores se asignará siguiendo el procedimiento siguiente:

"a) Del total de la votación válida se deducirá la votación obtenida por el partido ganador y la de los partidos que no obtuvieron el dos por ciento;

"b) La votación restante se dividirá entre las regidurías que falten de asignar, para obtener un factor común;

"c) Se asignará a cada partido tantos regidores como veces se contenga el factor común en su votación; y

"d) En caso de que quedaren regidurías por distribuir, éstas se asignarán por el sistema de resto mayor en orden decreciente."

"Artículo 283.

"1. Para la asignación de diputados de representación proporcional conforme a lo dispuesto en el artículo 68 de la Constitución Local, se procederá a la aplicación de una fórmula, integrada por los siguientes elementos:

"I. Cociente natural;

"II. Ajuste para evitar subrepresentación; y

"III. Resto mayor.

"2. Por cociente natural se entiende el resultado de dividir la votación estatal emitida entre las diputaciones a distribuir, después de haber realizado la asignación mediante el método de porcentaje mínimo a que se refiere esta ley.

"3. Por ajuste para evitar la subrepresentación, se entiende el método que aplica la autoridad electoral, mediante el cual, ajusta el porcentaje de representación de un partido político, para que no sea menor al porcentaje de votación de la votación estatal emitida que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. En todo caso, cuando proceda, la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, será de mayor a menor subrepresentación.

"4. Por resto mayor, se entiende el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural y el ajuste para evitar la subrepresentación. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir."

"Artículo 284.

"1. Una vez desarrollada la fórmula prevista en el artículo anterior, se observará el procedimiento siguiente:

"I. Se determinarán los diputados que se le asignarían a cada partido político, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente natural;

"II. Posteriormente, se procederá a realizar el ajuste para evitar la subrepresentación, haciendo las deducciones de diputados de representación proporcional que correspondan, para evitar ésta, de mayor a menor subrepresentación; y

"III. Los que se distribuirían por resto mayor si después de aplicarse los anteriores métodos, quedaren diputaciones por repartir, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de curules.

"2. Se determinará si es el caso de aplicar a algún partido político el o los límites establecidos en esta ley, para lo cual al partido político cuyo número de diputados por ambos principios exceda de 15, o su porcentaje de diputados del total de la Cámara exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida, le serán deducidos el número de diputados de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no se ubiquen en estos supuestos en conformidad con lo dispuesto en esta ley.

"3. Una vez deducido el número de diputados de representación proporcional excedentes, al partido político que se haya ubicado en alguno de los supuestos del párrafo anterior se le asignarán las curules que les correspondan."

"Artículo 285.

"1. Para la asignación de diputados de representación proporcional en el caso de que algún partido político se ubique en los límites a que se refiere esta ley, se procederá como sigue:

"I. Una vez realizada la distribución a que se refiere el artículo anterior, se procederá a asignar el resto de las curules a los demás partidos políticos con derecho a ello, en los términos siguientes:

"a) Se obtendrá la votación estatal efectiva. Para ello se deducirán de la votación estatal emitida, los votos del o los partidos políticos a los que se les hubiese aplicado alguno de los límites establecidos en la presente ley;

"b) La votación estatal efectiva se dividirá entre el número de curules por asignar, a fin de obtener un nuevo cociente natural;

"c) La votación obtenida por cada partido, se dividirá entre el nuevo cociente natural. El resultado en números enteros será el total de diputados que asignar a cada partido;

"d) Se procederá a realizar el ajuste para evitar la subrepresentación, haciendo las deducciones de diputados de representación proporcional que correspondan, de mayor a menor subrepresentación; y

"e) Si aún quedaren curules por distribuir se asignarán de conformidad con los restos mayores de los partidos en orden decreciente."

Por su parte, el artículo primero transitorio del propio decreto dispuso que la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, de la cual derivan los preceptos impugnados, entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, mientras que el segundo estableció que se abrogaba la Ley Electoral para el Estado de Durango, así como sus reformas y adiciones.

Sin embargo, por Decreto posterior, **No. 321, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, el quince de febrero de dos mil quince**, –según el ejemplar que obra a fojas 1278 a la 1287 del expediente principal–, en su artículo único se reformó la denominación del capítulo IV del título primero del libro segundo; se adicionan los artículos 32 Bis, 32 Ter y 32 Quáter; **se derogaron** la fracción III del artículo 65, y la XIII del artículo 89, así como **el artículo 191, numeral 5; se reformaron** los artículos 66, 171, **267**, 280, 282, **283**, 292 y 396, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

Así se advierte, que de los artículos impugnados fueron modificados los artículos 191, numeral 5, 267, numeral 2, fracción I y 283, numeral 2, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, como se indica en el siguiente cuadro:

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

Decreto No. 178 publicado el tres de julio de dos mil catorce, por el que se creó la referida ley, de la cual se impugnaron los siguientes artículos:	Decreto 321 No. publicado el quince de febrero de dos mil quince, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la referida ley.
<p>"Artículo 191</p> <p>"...</p>	<p>"Artículo 191</p> <p>"1. La campaña electoral, para los efectos de esta ley, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.</p> <p>"2. Se entienden por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos, se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.</p> <p>"3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.</p> <p>"4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particular-</p>

<p>"5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral."</p>	<p>mente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.</p> <p>"5. Se deroga"</p>
<p>"Artículo 267</p> <p>"...</p> <p>"2. Cubiertos estos requisitos y constatado el resultado de la elección, la asignación se sujetará al procedimiento siguiente:</p> <p>"I. En los Municipios de Durango; Gómez Palacio y Lerdo, se asignará el sesenta por ciento de los regidores al partido que haya obtenido el triunfo de mayoría relativa. El resto de los regidores se asignará siguiendo el procedimiento siguiente:</p> <p>"a). Del total de la votación válida se deducirá la votación obtenida por</p>	<p>"Artículo 267</p> <p>"1...</p> <p>"I. y II.</p> <p>"2. ...:</p> <p>"I. Del total de la votación válida se deducirá la votación obtenida por aquellos partidos que no hayan alcanzado al menos el tres por ciento;</p> <p>"II. La votación resultante se dividirá entre el total de regidurías a distribuir para obtener un factor común;</p> <p>"III. Se asignará a cada partido</p>

<p>el partido ganador y la de los partidos que no obtuvieron el dos por ciento;</p> <p>"b). La votación restante se dividirá entre las regidurías que falten de asignar, para obtener un factor común;</p> <p>"c). Se asignará a cada partido tantos regidores como veces se contenga el factor común en su votación; y</p> <p>"d). En caso de que quedaren regidurías por distribuir, éstas se asignarán por el sistema de resto mayor en orden decreciente. ..."</p>	<p>tantos regidores como veces se contenga el factor común en su votación; y</p> <p>"IV. En caso de que quedasen regidurías por distribuir, éstas se asignarán por el sistema de resto mayor en orden decreciente."</p>
<p>"Artículo 283</p> <p>"1. Para la asignación de diputados de representación proporcional conforme a lo dispuesto en el artículo 68 de la Constitución Local, se procederá a la aplicación de una fórmula, integrada por los siguientes elementos:</p> <p>"I. Cociente natural;</p> <p>"II. Ajuste para evitar subrepresentación; y</p> <p>"III. Resto mayor.</p> <p>"2. Por cociente natural se entiende el resultado de dividir la votación estatal emitida entre las diputaciones a distribuir, después de haber realizado la asignación mediante el método de porcentaje mínimo a que se refiere esta ley.</p> <p>"3. Por ajuste para evitar la subrepresentación, se entiende el método que aplica la autoridad electoral, mediante el cual, ajusta el porcentaje de representación de un partido político, para que no sea menor al porcentaje de votación de la votación</p>	<p>"Artículo 283</p> <p>"1.</p> <p>"I. a la III.</p> <p>"2. Por cociente natural se entiende el resultado de dividir la votación estatal emitida entre las diputaciones a distribuir.</p> <p>"3. ...</p>

<p>estatal emitida que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. En todo caso, cuando proceda, la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, será de mayor a menor subrepresentación.</p> <p>"4. Por resto mayor, se entiende el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural y el ajuste para evitar la subrepresentación. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir."</p>	<p>"4. ..."</p>
---	-----------------

De lo antes transcrito, se hace evidente que las hipótesis impugnadas, fueron modificadas y derogadas con motivo de un nuevo acto legislativo.

Por otra parte, los artículos transitorios del Decreto No. 321, a la letra dicen:

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

"Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto."

En consecuencia, al haberse derogado el artículo 191, numeral 5, y al haber sido reformados los artículos 267, numeral 2, fracción I y 283, numeral 2, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, lo conducente es sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad, por cuanto toca a dichos artículos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 20, fracción II,⁹ en relación con el diverso 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia.

⁹ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes

"...

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

Al no advertirse la existencia de alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, se procede al análisis de los conceptos de invalidez aducidos por los promoventes.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto.

SEXTO.—Precisión de los temas diversos abordados en la ejecutoria. De la lectura de los escritos de los partidos promoventes de las acciones de inconstitucionalidad, se advierte una variedad de temas que a continuación se resumen, y que se desarrollarán en los considerandos subsecuentes (se utilizan las siguientes siglas: PRD Partido de la Revolución Democrática, PAN Partido Acción Nacional y LIPEED para la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango):

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando sexto.

Considerando, tema y partido político que lo plantea	Artículos y ley reclamada
<p>7o. Constitucionalidad de la manifestación de cumplimiento de requisitos estatutarios para el registro de candidatos.</p> <p>Concepto de invalidez primero (PRD). Al. 86/2014.</p>	<p>Artículo 187, numeral 3, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango (LIPEED).</p>
<p>8o. Constitucionalidad del establecimiento en una sola boleta electoral la elección de presidente y síndico del Municipio. Defensa del derecho de los candidatos independientes, considerando que son dos puestos de elección popular distintos.</p> <p>Concepto de invalidez segundo (PRD). Al. 86/2014</p>	<p>Artículo 218, numeral 1, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango (LIPEED).</p>
<p>9o. Constitucionalidad de la fórmula para la asignación de diputados de representación proporcional.</p> <p>Concepto de invalidez cuarto (PRD). A.I. 86/2014</p>	<p>Artículos 283, numerales 1, 3 y 4, 284 y 285 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango (LIPEED).</p>
<p>10o. Constitucionalidad de los debates en el aspecto que se establece que basará con que participen dos candidatos.</p> <p>Concepto de invalidez sexto (PRD) Al. 86/2014.</p>	<p>Artículo 173, numeral 3, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango (LIPEED).</p>

<p>11o. Inconstitucionalidad del cómputo de votos de los partidos coaligados en el supuesto de votación múltiple.</p> <p>Conceptos de invalidez primero, segundo y tercero (PAN). AI. 88/2014</p>	<p>Artículo 266, numeral 1, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango (LIPEED).</p>
--	--

SÉPTIMO.—**Constitucionalidad de la manifestación de cumplimiento de requisitos estatutarios para el registro de candidatos.** En este considerando se analizará el artículo 187, numeral 3, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, que establece:

"Artículo 187.

"1. La solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político o coalición que las postulen y los siguientes datos de los candidatos:

"I. Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;

"II. Lugar y fecha de nacimiento;

"III. Domicilio y tiempo de residencia en el mismo;

"IV. Ocupación;

"V. Clave de la credencial para votar;

"VI. Cargo para el que se les postule; y

"VII. Los candidatos a diputados e integrantes del Ayuntamiento que busquen reelegirse en sus cargos, deberán acompañar una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución en materia de reelección.

"2. La solicitud deberá acompañarse de la declaración de aceptación de la candidatura, copia del acta de nacimiento y copia del anverso y reverso de la credencial para votar con fotografía vigente.

"3. De igual manera el partido político postulante deberá manifestar por escrito que los candidatos cuyo registro solicita fueron seleccio-

nados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político.

"4. En el caso de los ciudadanos duranguenses migrantes cuyo registro como candidatos a diputados soliciten los partidos políticos, además de la documentación comprobatoria anterior, deberán anexar lo siguiente:

"I. Constancia de domicilio en el territorio del Estado expedida por autoridad competente;

"II. Matrícula consular para acreditar su domicilio en el extranjero; y

"III. Certificado de nacionalidad mexicana, expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores para comprobar que no posee otra nacionalidad extranjera.

"5. La solicitud de cada partido político para el registro de las listas completas de candidaturas a diputados por el principio de representación proporcional, deberá acompañarse, además de los documentos referidos en los párrafos anteriores, copia certificada de la solicitud de registro de por lo menos once candidaturas para diputados por el principio de mayoría relativa.

"6. Para el registro de candidatos por coalición, deberá acreditarse que se cumplió con lo dispuesto en la Ley General de Partidos y esta ley, de acuerdo con la elección de que se trate."

El Partido de la Revolución Democrática, en esencia señala que el artículo 187, numeral 3, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, es inconstitucional por ser contrario a los principios de legalidad, certeza y objetividad, pues se pretende aprobar el registro de candidaturas, sin que se dé cabal cumplimiento a las condiciones y obligaciones de los ciudadanos y los partidos políticos para poder registrar candidatos en el ámbito electoral de Durango.

Al establecer el precepto impugnado, un requisito de registro de candidaturas, en el que se reduce a los partidos políticos a manifestar, sin acreditar el cumplimiento de sus normas de afiliación y selección de candidatos conforme a sus estatutos, contraviene los requisitos legales que acompañan el cumplimiento de esta obligación, como son los que se establecen para ciudadanos y partidos políticos, los artículos 7 y 29, numeral 1, fracción IV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

Por lo que, al establecerse la simple manifestación de cumplimiento de requisitos estatutarios para el registro de candidatos, no es garante de cumplimiento de los requisitos estatutarios de afiliación y selección, de ahí que, ante la falta de revisión de dichos requisitos por parte de la autoridad electoral, pueden permitirle a un partido político o coalición registrar candidatos de un partido político en otro, lo que sin lugar a dudas altera posteriormente el computo, la entrega de constancias de mayoría, y de asignación y distribución de espacios de representación proporcional, con lo que, se pueden vulnerar los topes de representación partidarios.

En ese sentido, aduce que se debe determinar la invalidez constitucional del artículo 187, numeral 3, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, obligando al legislador duranguense a modificar la redacción de la porción normativa señalada, con el objeto de requerir las documentales públicas necesarias para acreditar la afiliación y debida selección de los candidatos, a un puesto de representación popular en el Estado de Durango.

Son **infundados** los conceptos de invalidez aducidos por el partido promovente, conforme a lo siguiente:

El numeral 3 del artículo 187 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango impugnado, establece que **para el registro de candidatos, el partido político postulante deberá manifestar por escrito que los candidatos, cuyo registro solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político.**

El artículo 116, fracción IV,¹⁰ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, señala en lo que al caso interesa, que el ejercicio

¹⁰ "Artículo. 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

"...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las Legislaturas Locales y de los integrantes de los Ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;

de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad; asimismo señala que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gozaran de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición; (Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

"1o. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

"2o. El consejero presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el periodo. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

"3o. Los consejeros electorales estatales tendrán un periodo de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.

"4o. Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

"5o. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de Magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.

"6o. Los organismos públicos locales electorales contarán con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

"7o. Las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base V del artículo 41 de esta Constitución, realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme lo determine la ley.

Sobre el particular, este Tribunal Pleno se ha pronunciado en el sentido de que la legislación estatal en la materia debe garantizar, entre otros aspectos, que el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades respectivas se rija por los principios rectores de certeza, imparcialidad, legalidad y objetividad que, según se ha destacado, consisten en lo siguiente:

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Nacional Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales; (Reformado, D.O.F. 27 de diciembre de 2013)

"e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución. (Reformado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen; (Adicionado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo Locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales; (Reformado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes; (Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; (Reformado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución; (Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o Ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales; (Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes; (Reformado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

a) El principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan, previamente, con claridad y seguridad, las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta.

b) El principio de imparcialidad consiste en que, en el ejercicio de sus funciones, las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista.

c) El principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

d) El principio de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo, y en las etapas posteriores a ésta.

Lo anterior encuentra apoyo en el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en la tesis de jurisprudencia P/J. 144/2005, de rubro y contenido siguientes:

"FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.—La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales

(Reformado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y (Adicionado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

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

(Reformado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"o) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

(Adicionado, D.O.F. 27 de diciembre de 2013)

"p) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución."

deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural."

Por otra parte, de los artículos 23,¹¹ 25¹² y 29¹³ de la Ley General de los Partidos Políticos, se observa que, así como es un derecho de los partidos polí-

¹¹ "Artículo 23.

"1. Son derechos de los partidos políticos:

"a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y las leyes aplicables, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;

"b) Participar en las elecciones conforme a lo dispuesto en la base I del artículo 41 de la Constitución, así como en esta ley, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y demás disposiciones en la materia;

"c) Gozar de facultades para regular su vida interna y determinar su organización interior y los procedimientos correspondientes;

"d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta ley y demás leyes federales o locales aplicables.

"En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales;

"e) Organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos en las elecciones, en los términos de esta ley y las leyes federales o locales aplicables;

ticos organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos en las elecciones, en términos de la normatividad aplicable, **también es una obligación cumplir con sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen los estatutos para la postulación de sus respectivos candidatos; así como contemplar en sus estatutos la forma de**

"f) Formar coaliciones, frentes y fusiones, las que en todo caso deberán ser aprobadas por el órgano de dirección nacional que establezca el estatuto de cada uno de los partidos, en los términos de esta ley y las leyes federales o locales aplicables;

"g) Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines;

"h) Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y de sus órganos de gobierno;

"i) Acceder a la defensa de sus intereses legítimos dentro del sistema de justicia electoral;

"j) Nombrar representantes ante los órganos del instituto o de los organismos públicos locales, en los términos de la Constitución, las Constituciones Locales y demás legislación aplicable;

"k) Suscribir acuerdos de participación con agrupaciones políticas nacionales, y

"l) Los demás que les otorguen la Constitución y las leyes."

¹² "Artículo 25.

"1. Son obligaciones de los partidos políticos:

"a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;

"b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;

"c) Mantener el mínimo de militantes requeridos en las leyes respectivas para su constitución y registro;

"d) Ostentar la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos ya existentes;

"e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;

"f) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;

"g) Contar con domicilio social para sus órganos internos;

"h) Editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico;

"i) Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que las leyes prohíban financiar a los partidos políticos;

"j) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos que les corresponden en las estaciones de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que sostendrán en la elección de que se trate;

"k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del instituto facultados para ello, o de los organismos públicos locales cuando se deleguen en éstos las facultades de fiscalización previstas en el artículo 41 de la Constitución para el instituto, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos;

"l) Comunicar al instituto o a los organismos públicos locales, según corresponda, cualquier modificación a sus documentos básicos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se

garantizar la protección de los datos personales de sus militantes, así como los derechos al acceso, rectificación, cancelación y oposición de éstos.

En concordancia con lo anterior, el artículo 29, numeral 1, fracción IV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango¹⁴ (reformada mediante el decreto combatido) establece que son obligaciones de los partidos políticos, cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos y mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios.

tome el acuerdo correspondiente por el partido político. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días naturales contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente, así como los cambios de los integrantes de sus órganos directivos y de su domicilio social, en términos de las disposiciones aplicables;

"m) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión;

"n) Aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados;

"o) Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas;

"p) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;

"q) Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos;

"r) Garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales;

"s) Elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos a que se refiere la presente ley;

"t) Cumplir con las obligaciones que la legislación en materia de transparencia y acceso a su información les impone, y

"u) Las demás que establezcan las leyes federales o locales aplicables."

¹³ "Artículo 29.

"1. Los partidos políticos deberán contemplar en sus estatutos la forma de garantizar la protección de los datos personales de sus militantes, así como los derechos al acceso, rectificación, cancelación y oposición de éstos."

¹⁴ "Artículo 29

"1. Son obligaciones de los partidos políticos:

"I. Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su acción y la conducta de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;

"...

"IV. Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos, y mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;

"...

"XV. Cumplir con lo establecido en esta ley en materia de registro de candidatos;

"...

"XVII. Las demás que establezca la ley general y la Ley General de Partidos."

De esta forma, al señalar el numeral 3 del artículo 187 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango impugnado, que para el registro de candidatos, el partido político postulante deberá manifestar por escrito que los candidatos, cuyo registro solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político, contrario a lo señalado por el accionante, no podría ser interpretado en el sentido de que prevé un supuesto a través del cual los partidos políticos se encontrarían en posibilidad de postular candidaturas que no se ajusten a los estatutos y leyes aplicables.

Lo anterior, toda vez que dicho precepto de ninguna manera autoriza que los partidos políticos pretendan cumplir dicha exigencia, con base en la formulación de una manifestación, que induzca al error a la autoridad sobre el cumplimiento del referido requisito legal y que las candidaturas que se postulen no sea el resultado de los procedimientos previstos en los estatutos y leyes aplicables.

Aunado a lo anterior, los artículos 178, numerales 1, 5 y 6, 179, 182, 183 y 188, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango¹⁵ establecen que es el propio Instituto Electoral del Estado

¹⁵ "Artículo 178

"1. Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate, la determinación **deberá ser comunicada al Consejo General** dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral estatal, municipal y distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:

"I. Las precampañas para la elección de gobernador podrán dar inicio a partir de la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección debiendo concluir a más tardar veinte días antes del inicio de registro de candidatos. No podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas;

"II. Las precampañas para la renovación del Congreso y de los miembros de los Ayuntamientos, podrán dar inicio a partir de la primera semana de enero del año de la elección debiendo concluir a más tardar veinte días antes del inicio de registro de candidatos. No podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas; y

"III. Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos. Cuando un partido tenga prevista la celebración de una jornada de consulta directa, ésta se realizará el mismo día para todas las candidaturas.

"...

de Durango, el que participa en todo el proceso de selección de los candidatos de partido, desde el momento del registro, debiendo revisar que se cumpla con todos los requisitos estatutarios, revisar también el informe de ingresos y el informe de gastos que se le da en precampaña, e incluso, existe la posibilidad de impugnar las designaciones de precandidatos; entonces, es evidente que la autoridad organizadora interviene en todo este procedimiento.

"5. El partido político **deberá informar al Consejo General**, sobre el inicio y la conclusión del proceso de selección interna de cada uno de los candidatos a elegir dentro de las setenta y dos horas a partir de que ocurra lo anterior.

"6. **El Consejo General podrá realizar ajustes** a los plazos establecidos en este artículo a fin de garantizar los plazos de registro y que la duración de las precampañas electorales se ciñan a lo establecido en la Constitución, la Constitución Local y esta ley."

"Artículo 179

"1. Con la debida oportunidad, el Consejo General determinará los topes de gasto de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado. El tope será equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

"2. El Consejo General del Instituto Nacional de Elecciones a propuesta de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos determinará los requisitos que cada precandidato debe cubrir al presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña. En todo caso, el informe respectivo deberá ser entregado al órgano interno del partido competente a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva.

"3. Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato. Los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado serán sancionados en los términos de lo establecido por el libro octavo de la ley general.

"4. Los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña establecido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral serán sancionados con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido. En el último supuesto, los partidos conservan el derecho de realizar las sustituciones que procedan."

"Artículo 182.

"1. Los partidos políticos, conforme a sus estatutos, deberán establecer el órgano interno responsable de la organización de los procesos de selección de sus candidatos y, en su caso, de las precampañas.

"2. **Los precandidatos podrán impugnar, ante el órgano interno competente**, los reglamentos y convocatorias; la integración de los órganos responsables de conducir los procesos internos, los acuerdos y resoluciones que adopten, y en general los actos que realicen los órganos directivos, o sus integrantes, cuando de los mismos se desprenda la violación de las normas que rijan los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular. Cada partido emitirá un reglamento interno en el que se normarán los procedimientos y plazos para la resolución de tales controversias.

"3. Los medios de impugnación internos que se interpongan con motivo de los resultados de los procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular deberán quedar resueltos en definitiva a más tardar catorce días después de la fecha de realización de la consulta mediante voto directo, o de la asamblea en que se haya adoptado la decisión sobre candidaturas.

De ahí que, no es posible sostener que, no existe la posibilidad de comprobar que se está cumpliendo o no con los requisitos establecidos tanto en los estatutos de los partidos políticos como en la propia ley.

"4. Los medios de impugnación que presenten los precandidatos debidamente registrados en contra de los resultados de elecciones internas, o de la asamblea en que se hayan adoptado decisiones sobre candidaturas, se presentarán ante el órgano interno competente en términos de lo señalado en su normativa interna.

"5. Solamente los precandidatos debidamente registrados por el partido de que se trate podrán impugnar el resultado del proceso de selección de candidatos en que hayan participado.

"6. Es competencia directa de cada partido político, a través del órgano establecido por sus estatutos, o por el reglamento o convocatoria correspondiente, negar o cancelar el registro a los precandidatos que incurran en conductas contrarias a la ley general, a esta ley, o a las normas que rijan el proceso interno, así como confirmar o modificar sus resultados, o declarar la nulidad de todo el proceso interno de selección, aplicando en todo caso los principios legales y las normas establecidas en sus estatutos o en los reglamentos y convocatorias respectivas. Las decisiones que adopten los órganos competentes de cada partido podrán ser recurridas por los aspirantes o precandidatos ante el Tribunal Electoral, una vez agotados los procedimientos internos de justicia partidaria."

"Artículo 183.

"1. El Consejo General emitirá los reglamentos y acuerdos que sean necesarios para la debida regulación de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas, de conformidad con lo establecido en esta ley. ..."

"Artículo 188.

"1. Recibida una solicitud de registro de candidaturas por el presidente o el secretario del consejo que corresponda, **se verificará dentro de los tres días siguientes que se cumplió con todos los requisitos señalados en el artículo anterior.**

"2. Si de la verificación realizada se advierte que se omitió el cumplimiento de uno o varios requisitos, se notificará de inmediato al partido político correspondiente, para que dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes subsane el o los requisitos omitidos o sustituya la candidatura, siempre y cuando esto pueda realizarse dentro de los plazos para el registro de candidatos que señala esta ley.

"3. Cualquier solicitud o documentación presentada fuera de los plazos a que se refiere esta ley, será desechada de plano y en su caso, no se registrará la candidatura o candidaturas que no satisfagan los requisitos constitucionales y legales.

"4. Dentro de los seis días siguientes al en que venzan los plazos para el registro de las candidaturas a que se refiere esta ley, el Consejo General y los Concejos Municipales, celebrarán una sesión cuyo único objeto será registrar las candidaturas que procedan. El órgano electoral correspondiente notificará por escrito a cada partido, la procedencia legal del registro de sus candidaturas para la elección respectiva.

"5. Los Concejos Municipales comunicarán de inmediato al Consejo General el acuerdo relativo al registro de candidaturas que hayan realizado durante la sesión a que se refiere el párrafo anterior.

"6. De igual manera, el Consejo General comunicará de inmediato a los Concejos Municipales, las determinaciones que haya tomado sobre el registro de las listas de candidatos por el principio de representación proporcional y sobre el registro de candidatos a gobernador del Estado, así como de los registros supletorios.

"7. Al concluir la sesión a la que se refiere el párrafo 4 de este artículo, el presidente del Consejo General o los presidentes de los Concejos Municipales, según corresponda, tomarán las medidas necesarias para hacer pública la conclusión del registro de candidaturas, dando a conocer los nombres del candidato o fórmulas registradas y de aquellos que no cumplieron con los requisitos."

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando séptimo, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 187, numeral 3, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, publicada mediante Decreto No. 178 en el Periódico Oficial de esa entidad el tres de julio de dos mil catorce.

Por lo anterior, el precepto impugnado no resulta violatorio de los principios de legalidad, certeza y objetividad, sino que el precepto es acorde con el sistema de responsabilidades que se establecen para los partidos políticos; por lo que, procede reconocer la validez del artículo 187, numeral 3, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

OCTAVO.—Constitucionalidad del establecimiento en una sola boleta electoral la elección de presidente y síndico del Municipio. Defensa del derecho de los candidatos independientes, considerando que son dos puestos de elección popular distintos. En este considerando se analizará el artículo 218, numeral 1, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, cuyo texto es el siguiente:

"Capítulo VI "De la documentación y material electoral

"Artículo 218.

"1. Para la emisión del voto el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, tomando en cuenta las medidas de certeza que estime pertinentes, aprobará el modelo de boletas electorales que se utilizarán para las elecciones, atendiendo a lo siguiente:

"I. Las boletas para la elección de gobernador del Estado, contendrán:

"a) Entidad, distrito y Municipio;

"b) Cargo para el que se postula al candidato o candidatos;

"c) Emblema a color de cada uno de los partidos políticos que participen con candidatos propios, o en coalición, en la elección de que se trate;

"d) Apellido paterno, apellido materno y nombre del candidato o candidatos;

"e) Un espacio para el candidato de cada partido político;

"f) Las firmas impresas del presidente del Consejo General y secretario Ejecutivo del instituto;

"g) Espacio para candidatos o fórmulas no registradas; y

"h) Espacio para candidatos independientes.

"II. Las boletas para las elecciones de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, de presidente, síndico y regidores de los Ayuntamientos, contendrán además de lo dispuesto en los incisos del a) al h) de la fracción anterior, un solo espacio para cada fórmula, lista o planilla de candidatos, propietarios y suplentes cuando corresponda;

"III. Las boletas para la elección de diputados llevarán impresas las listas de candidatos de representación proporcional, y las de Ayuntamiento las listas de regidores, y

"IV. Los colores y emblema de los partidos políticos aparecerán en la boleta en el orden que les corresponde de acuerdo a la antigüedad de sus registros.

"2. Una vez aprobado el modelo de boletas electorales por el Instituto Nacional Electoral, será facultad del instituto mandarlas a imprimir."

El Partido de la Revolución Democrática, en su segundo concepto de invalidez de la acción de inconstitucionalidad 86/2014, argumenta esencialmente lo siguiente:

- Que el artículo 218, numeral 1, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, en lo relativo al contenido de las boletas electorales es inconstitucional, pues establece que en una sola boleta se realizará la elección de presidente y síndico por el principio de mayoría relativa, al tratarse de dos puestos diferentes, ello restringe el derecho de los candidatos independientes a postularse en uno solo de los puestos señalados.

- Lo anterior, –arguye el partido promovente– genera que la campaña electoral sea inequitativa, al ser dos candidatos contra uno, lo cual atenta contra el federalismo del sistema electoral, el cual opera bajo el principio de mayoría relativa en donde cada cargo se elige a través de una boleta electoral.

- De igual forma, argumenta que el presidente municipal y el síndico, tienen facultades y atribuciones diferentes en el interior de los Ayuntamientos, lo cual, es determinable en términos de los artículos 21, 40 y del 42 al 51

de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, de los cuales se desprende, entre otras cosas, que mientras el presidente municipal es el responsable de la administración pública municipal, por su parte, el síndico es el encargado de vigilar y proteger la hacienda pública municipal, por lo cual, el demandante considera que cada uno de esos cargos deben ser electos en forma diferenciada, pues de otro modo, indebidamente se obliga a la ciudadanía a votar por el "Juez y parte" dentro de la actividad municipal, lo que impide el pluralismo y la gobernabilidad multilateral dentro de los Ayuntamientos.

Los argumentos antes sintetizados, resultan infundados, en atención a las siguientes consideraciones:

Como se advierte, del texto transcrito, el precepto en análisis de manera medular establece en su fracción II, que las boletas para la elección de presidente, síndico y regidores de los Ayuntamientos, contendrán, entre otros, **un solo espacio para cada fórmula, lista o planilla de candidatos**, propietarios y suplentes cuando corresponda; asimismo, que las boletas para la elección de Ayuntamiento, llevarán impresas las listas de candidatos de regidores de representación proporcional. **Es decir, que en tratándose de candidatos independientes, deberá registrar por lo menos una fórmula de candidato y suplente para poder contender por el puesto de presidente o de síndico de un Ayuntamiento.**

En efecto, de lo que establece la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, se entiende que para la elección de presidente, síndico y regidores de los Ayuntamientos los partidos políticos, podrán registrar una **lista de candidatos** propietarios y suplentes o bien, fórmulas **compuestas por candidato y suplente** para cada puesto; mientras que los candidatos independientes sólo podrán y deberán registrar **una fórmula igualmente compuesta por candidato y suplente** para el puesto que se desee contender, es decir, para presidente o síndico. Como se desprende de los siguientes preceptos:

"Artículo 184.

"1. Corresponde a los partidos políticos, el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes en los términos de esta ley.

"2. Las candidaturas a diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de integrantes de los Ayuntamientos, se registrarán por fórmulas de candidatos

compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, por separado, salvo para efectos de la votación.

"...

"7. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista. ..."

"Libro quinto

"De las candidaturas independientes

"Artículo 294.

"1. Para los efectos de la integración del Congreso del Estado, y de los Ayuntamientos, los candidatos independientes **deberán registrar la fórmula correspondiente de propietario y suplente.**"

"Artículo 318.

"1. El secretario del Consejo General y los presidentes de los Concejos Municipales, según corresponda, tomarán las medidas necesarias para hacer pública la conclusión del registro de candidaturas independientes, dando a conocer los nombres de los candidatos o fórmulas registradas y de aquellos que no cumplieron con los requisitos."

"Artículo 320.

"1. Tratándose de las fórmulas de diputados e integrantes de los Ayuntamientos, será cancelado el registro de la fórmula completa cuando falte tanto el propietario como el suplente."

"Artículo 353.

"1. Los candidatos independientes figurarán en la misma boleta que el Instituto Nacional Electoral apruebe para los candidatos de los partidos políticos o coaliciones, según la elección en la que participen, de conformidad con esta ley.

"2. Se utilizará un recuadro para cada candidato independiente o fórmula de candidatos independientes, con el mismo tamaño y en un

espacio de las mismas dimensiones que aquellos que se destinen en la boleta a los partidos o coaliciones que participan. Estos recuadros serán colocados después de los destinados a los partidos políticos y si fueran varios candidatos o fórmulas, aparecerán en el orden en que hayan solicitado su registro correspondiente."

"Artículo 354.

"1. En la boleta, de acuerdo a la elección de que se trate, aparecerá el nombre completo del candidato independiente o de los integrantes de la fórmula de candidatos independientes."

Ahora a efecto de analizar el primer planteamiento, debe tenerse en cuenta, que los artículos 35, fracción II y 116, fracción IV, inciso k), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen lo siguiente:

"Capítulo IV "De los Ciudadanos Mexicanos

"Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

"I. Votar en las elecciones populares;

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

"Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

"...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

" ...

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes."

De los preceptos reproducidos, se desprende que las Legislaturas Locales tienen libertad para regular el tema de las candidaturas independientes, pero a la vez, también se puede constatar que esa libertad no es absoluta, dado que debe garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva del ejercicio de dicha prerrogativa, así como los valores, principios y derechos políticos también protegidos por la propia Constitución.

Así, en principio, no se advierte condicionante que se imponga a las Legislaturas Locales, dado que el artículo 35 de la Constitución Federal, que reconoce dicho derecho político, no prevé una base específica. Incluso, el propio precepto expresamente señala que la práctica de dicho derecho se ejerce en los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, con lo que expresamente se autoriza a las Legislaturas a regular las condiciones relativas a su ejercicio.

Por su parte, el artículo 116, fracción IV, deja a las Legislaturas Locales la regulación relativa al régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, precisando que en ellas se debe garantizar su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión.

De lo anterior, se sigue que las Legislaturas Locales, ciertamente, tienen amplia libertad para emitir las normas en torno al ejercicio del derecho a ser votado como candidato ciudadano independiente, sin que estén vinculadas a seguir un modelo concreto, en la inteligencia de que, como cualquier derecho, esa libertad de regulación de los Congresos de las entidades federativas no es ilimitada y absoluta.

Así, en los trabajos legislativos¹⁶ que dieron origen a la reforma constitucional, entre otros, del artículo 35 constitucional, se advierte que el objeto

¹⁶ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la

de la reforma para el caso de las candidaturas independientes, consistió en incorporar este derecho fundamental a la Constitución Federal, pues se consideró que el derecho de los ciudadanos al voto pasivo –a la postulación como candidato a un cargo de elección popular– debe ser uno de los derechos humanos reconocidos a nivel constitucional, en congruencia con lo dispuesto por los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, particularmente el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En los dictámenes de mérito, también se menciona que según se establece en algunos tratados internacionales como el Pacto de San José, los derechos políticos se consideran derechos humanos. En este sentido, se expone que el ejercicio de los derechos políticos no se encuentra supeditado a requisitos de afiliación política o pertenencia a alguna agrupación, por ello, con la incorporación de las candidaturas independientes, se observa en estricto sentido la norma internacional como fuente del derecho mexicano.

De igual forma, se observa como intención en los dictámenes legislativos que, respecto de las candidaturas independientes, el legislador ordinario establezca los requisitos y procedimientos, derechos y obligaciones, que deberán cumplir y podrán ejercer quienes aspiren a un cargo de elección popular de forma independiente al sistema de partidos.

Asimismo, se menciona que la solución democrática, no está en preservar el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación y registro legal de candidatos a cargos de elección popular, sino en, adicionalmente, abrir las puertas a la participación independiente de los ciudadanos en las contiendas electorales, con los requisitos de ley que aseguren representatividad y autenticidad, con ciertos derechos y obligaciones que sean armónicos con las existentes para los partidos políticos, que garanticen transparencia y rendición de cuentas, de forma tal que los candidatos independientes no sean Caballo de Troya, por el que se introduzcan al sistema político proyectos ajenos a su base y sentido democrático, y mucho menos para la penetración de fondos de origen ilegal en las contiendas electorales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política de la Cámara de Senadores, la cual fungió como Cámara de Origen, emitido el 27 de abril de 2011; y, dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana, sobre la minuta del Senado de la República con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política, de la Cámara de Diputados, la cual fungió como Cámara Revisora, 25 de octubre de 2011.

Ahora en el caso, el promovente parte de la falsa premisa relativa, de que el precepto impugnado, restringiría el derecho de los candidatos independientes a postularse en uno solo de los puestos señalados y genera una campaña electoral inequitativa, al ser dos candidatos contra uno; toda vez que, contrario a lo que afirma, como se dijo, el precepto impugnado en el caso de los candidatos independientes, establece que las boletas para la elección de presidente, síndico y regidores de los Ayuntamientos, contendrán, entre otros, **un solo espacio para cada fórmula, lista o planilla de candidatos**, propietarios y suplentes cuando corresponda. Es decir, que en tratándose de candidatos independientes deberá registrar una fórmula de candidato y suplente para poder contender por el puesto de presidente o de síndico de un Ayuntamiento.

Por lo que, contrario a lo que aduce el partido accionante, el precepto impugnado no establece ninguna desventaja para los candidatos independientes.

Por otra parte, **en lo tocante al segundo de los planteamientos**, en el que se sostiene que el presidente municipal y el síndico, tiene facultades y atribuciones diferentes en el interior de los Ayuntamientos, pues mientras el presidente Municipal es el responsable de la administración pública municipal, el síndico es el encargado de vigilar y proteger la hacienda pública municipal, por lo cual, el demandante considera que cada uno de esos cargos deben ser electos en forma diferenciada, **es decir, en boletas diferentes**, pues de otro modo, indebidamente se obliga a la ciudadanía a votar por el "Juez y parte" dentro de la actividad municipal, lo que impide el pluralismo y la gobernabilidad multilateral dentro de los Ayuntamientos.

Al respecto, debe advertirse que los artículos 115, fracción I, y 116, fracción IV, inciso a), del Pacto Federal, estatuyen lo siguiente:

"Título quinto "De los Estados de la Federación y del Distrito Federal"

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución

otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado."

"Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las Legislaturas Locales y de los integrantes de los Ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición."

Se colige de lo anterior, que los Estados de conformidad con las bases constitucionales en materia electoral, y en las leyes generales; Constituciones y leyes estatales, deberán establecer mecanismos que garanticen las elecciones de los integrantes de los Ayuntamientos, mediante el voto libre, universal, secreto y directo; por tanto, de las bases constitucionales citadas no se desprende que se establezca un lineamiento respecto al tema que nos ocupa.

Asimismo, el referido numeral 115, fracción I, de la Carta Magna, establece la estructura orgánica del Ayuntamiento, el cual se compondrá de un presidente municipal y por el número de síndicos y regidores que la ley establezca, de lo que se deduce, que el Ayuntamiento es un órgano de gobierno colegiado –tripartita–; por tanto, no existe una razón lógica que permita sostener que la elección de los referidos cargos **fuera en boletas electorales diferentes.**

De lo anterior, se puede colegir, que si bien el referido artículo establece el derecho de votar y ser votado, para su ejercicio se deberá atender a la ley que regula la materia, respecto de los requisitos, condiciones y términos que en ella se establezcan, por tanto, el hecho de que en el Estado de Durango se establezca que las personas que aspiren a los cargos de presidente, síndico municipal y regidores se eligen **mediante una sola boleta**, no puede ser tomada como limitante desmedida en el ejercicio del derecho de voto, puesto que únicamente se estipula que atendiendo a la naturaleza jurídica del Municipio, ambos cargos voten en una sola boleta.

Por lo que, no puede seguirse la lógica establecida en la elección de cargos federales de mayoría relativa, puesto que se trata de poderes distintos, situación que no acontece en el presente caso –pues el Ayuntamiento es un ente jurídico colegiado–, es por ello, que el concepto de invalidez que arguye el Partido de la Revolución Democrática, resulta infundado.

Por tanto, procede reconocer la validez del artículo 218, numeral 1, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

NOVENO.—Constitucionalidad de la fórmula para la asignación de diputados de representación proporcional. En este considerando se analizarán los artículos 283, numerales 1, 3 y 4 (sin embargo, para su mejor comprensión se transcribirá completo de su texto actual), 284 y 285 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, que son del texto siguiente:

Por mayoría de seis votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando octavo, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 218, numeral 1, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, publicada mediante Decreto No. 178 en el Periódico Oficial de esa entidad el tres de julio de dos mil catorce.

"Capítulo VII

"De las constancias de asignación proporcional

"Artículo 283.

"1. Para la asignación de diputados de representación proporcional conforme a lo dispuesto en el artículo 68 de la Constitución Local, se procederá a la aplicación de una fórmula, integrada por los siguientes elementos:

"I. Cociente natural;

"II. Ajuste para evitar subrepresentación; y

"III. Resto mayor.

(Reformado, P.O. 15 de febrero de 2015)

"2. Por cociente natural se entiende el resultado de dividir la votación estatal emitida entre las diputaciones a distribuir.

"3. Por ajuste para evitar la subrepresentación, se entiende el método que aplica la autoridad electoral, mediante el cual, ajusta el porcentaje de representación de un partido político, para que no sea menor al porcentaje de votación de la votación estatal emitida que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. En todo caso, cuando proceda, la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, será de mayor a menor subrepresentación.

"4. Por resto mayor, se entiende el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural y el ajuste para evitar la subrepresentación. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir."

"Artículo 284.

"1. Una vez desarrollada la fórmula prevista en el artículo anterior, se observará el procedimiento siguiente:

"I. Se determinarán los diputados que se le asignarían a cada partido político, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente natural;

"II. Posteriormente, se procederá a realizar el ajuste para evitar la subrepresentación, haciendo las deducciones de diputados de representación proporcional que correspondan, para evitar ésta, de mayor a menor subrepresentación; y

"III. Los que se distribuirían por resto mayor si después de aplicarse los anteriores métodos, quedaren diputaciones por repartir, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de curules.

"2. Se determinará si es el caso de aplicar a algún partido político el o los límites establecidos en esta ley, para lo cual al partido político cuyo número de diputados por ambos principios exceda de 15, o su porcentaje de diputados

del total de la Cámara exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida, le serán deducidos el número de diputados de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no se ubiquen en estos supuestos en conformidad con lo dispuesto en esta ley.

"3. Una vez deducido el número de diputados de representación proporcional excedentes, al partido político que se haya ubicado en alguno de los supuestos del párrafo anterior se le asignarán las curules que les correspondan."

"Artículo 285.

"1. Para la asignación de diputados de representación proporcional en el caso de que algún partido político se ubique en los límites a que se refiere esta ley, se procederá como sigue:

"I. Una vez realizada la distribución a que se refiere el artículo anterior, se procederá a asignar el resto de las curules a los demás partidos políticos con derecho a ello, en los términos siguientes:

"a) Se obtendrá la votación estatal efectiva. Para ello se deducirán de la votación estatal emitida, los votos del o los partidos políticos a los que se les hubiese aplicado alguno de los límites establecidos en la presente ley;

"b) La votación estatal efectiva se dividirá entre el número de curules por asignar, a fin de obtener un nuevo cociente natural;

"c) La votación obtenida por cada partido, se dividirá entre el nuevo cociente natural. El resultado en números enteros será el total de diputados que asignar a cada partido;

"d) Se procederá a realizar el ajuste para evitar la subrepresentación, haciendo las deducciones de diputados de representación proporcional que correspondan, de mayor a menor subrepresentación; y

"e) Si aún quedaren curules por distribuir se asignarán de conformidad con los restos mayores de los partidos en orden decreciente."

El Partido de la Revolución Democrática, en su **cuarto concepto de invalidez** señala como inconstitucionales las disposiciones normativas contenidas en los artículos 283, 284 y 285 de la Ley de Instituciones y Proce-

dimientos Electorales para el Estado de Durango, referente al no establecimiento de límites a la sobrerrepresentación y sí a la subrepresentación en la fórmula de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional.

El motivo de disenso formulado por el partido promovente, resulta infundado, por los siguientes razonamientos lógico-jurídicos:

En diversos precedentes este Tribunal Pleno se ha pronunciado en torno al sistema electoral mexicano.¹⁷ Al respecto, entre otras cosas, se ha dicho que:

A) Los artículos 41, 52, 54, 56, 116, 122 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, integran el marco general por el que se regula el sistema electoral mexicano, previendo en diversas disposiciones los principios rectores para cada uno de los niveles de gobierno. Así, los artículos 52 y 54 de la Constitución Federal, prevén en el ámbito federal los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante, la reforma hecha en el año de mil novecientos setenta y siete, conocida como "reforma política", mediante la cual se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece en nuestros días.

B) Conforme a la teoría, el principio de mayoría, consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide un país. Este sistema expresa como característica principal, el fincar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos en favor del candidato más aventajado. Este escrutinio mayoritario puede ser uninominal o plurinominal; de mayoría absoluta, relativa o calificada.

C) La representación proporcional es el principio de asignación de curules, por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor. La representación proporcional pura, es muy difícil de encontrar, pues la mayor parte de los

¹⁷ Acción de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010, resueltas el 25 de octubre de 2010, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández. Acción de inconstitucionalidad 26/2011 y su acumulada 27/2011, resueltas el 1o. de diciembre de 2011, bajo la ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Acción de inconstitucionalidad 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012, resueltas el 30 de octubre de 2012, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

sistemas que utilizan este tipo de representación, lo hacen en forma aproximada y combinándolo con el sistema de mayoría. La introducción del principio de proporcionalidad, obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

D) Los sistemas mixtos, son aquellos que aplican los principios de mayoría y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. El sistema puede ser de dominante mayoritario o proporcional, dependiendo de cuál de los dos principios se utilice con mayor extensión y relevancia.

E) En México, el sistema original fue el de mayoría, que se utilizó desde las Constituciones de mil ochocientos veinticuatro hasta la de mil novecientos diecisiete. La Reforma Constitucional de mil novecientos sesenta y tres, introdujo una ligera variante llamada de "diputados de partidos", que consistió en atribuir un número determinado de escaños a todos los partidos que hubieran obtenido un cierto porcentaje mínimo de la votación nacional, aumentando sucesivamente un diputado más según el porcentaje adicional de votos obtenidos a partir del mínimo fijado y hasta un límite máximo. En la reforma de mil novecientos setenta y dos, se introdujo una pequeña modificación, que consistió en reducir el mínimo fijado para la acreditación de diputados y aumentar el límite máximo fijado para ello. Sin embargo, el sistema de integración de la Cámara de Diputados siguió siendo de carácter mayoritario.

F) El sistema mayoritario resulta ser el más claro, porque permite la identificación del candidato; y además, la elección por mayoría propicia el acercamiento entre candidato y elector. La propia identificación establecida entre electores y candidatos puede permitir al votante una elección más informada con respecto de la persona del candidato y menos sujeta a la decisión de un partido.

G) El sistema de representación proporcional tiene por objeto procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda, en equitativa proporción, al número de curules a que tenga derecho cada uno de ellos y de esta forma facilitar que los partidos políticos que tengan un mínimo de significación ciudadana puedan tener acceso, en su caso, a la Cámara de Diputados que permita reflejar de la mejor manera el peso electoral de las diferentes corrientes de opinión.

H) La decisión del Órgano Reformador de la Constitución de adoptar el sistema mixto con predominante mayoritario a partir de mil novecientos setenta y siete, ha permitido que este sistema mayoritario se complemente con el de representación proporcional, ante lo cual, los partidos deben presentar candidatos tanto en los distritos electorales uninominales, como listas de candidatos en las circunscripciones plurinominales. El término "uninominal" significa que cada partido político puede postular un solo candidato por cada distrito en el que participa, y el acreedor de la constancia (constancia de mayoría y validez) de diputado será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate. Por su parte, el término de "circunscripción plurinomial" aparece con la citada reforma de mil novecientos setenta y siete, cuando surge la figura de la representación proporcional mediante un sistema de listas regionales que debían presentar cada uno de los partidos políticos, puesto que en cada una de las circunscripciones se eligen varios candidatos, de ahí que se utilice el término de plurinomial (significando más de uno). Con la reforma del quince de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, se determinó que "se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país".

I) Por lo que, se refiere a las entidades federativas, en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, se instituye la obligación para integrar sus Legislaturas con diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), en tanto que la fracción IV establece los principios que en materia electoral regirán en los Estados, entre los que se encuentran las reglas aplicables a las elecciones locales, a las autoridades electorales locales, a los partidos políticos en materia de financiamiento, uso de medios de comunicación social, así como límites y revisión de los recursos a los partidos políticos y las relativas a las sanciones y faltas en materia electoral.

J) Las Legislaturas de los Estados deben introducir el principio de representación proporcional en su sistema electoral local; sin embargo, éstas no tienen obligación de adoptar, **tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios, ya que la obligación estatuida en el mencionado artículo 116 constitucional, se circunscribe únicamente a establecer dentro del ámbito local, los aludidos principios de mayoría relativa y de representación proporcional**, de tal manera que, para que las Legislaturas cumplan y se ajusten al dispositivo fundamental, es suficiente con que adopten dichos principios dentro de su sistema electoral local.

K) Si bien es cierto, que la Constitución Federal establece en el artículo 52 el número de miembros que integrarán la Cámara de Diputados

del Congreso de la Unión, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que equivalen a un sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente, este dispositivo es aplicable únicamente al ámbito federal, ya que se refiere expresamente a la Cámara de Diputados, en tanto que, en el artículo 116, que es el que rige para el ámbito estatal, se establecen las bases a las que deben ceñirse las entidades federativas.

L) Lo anterior, de ningún modo implica que, ante la falta de una disposición expresa y tajante, haya una libertad absoluta de los Estados para el establecimiento de barreras legales, sino que, debe atenderse al sistema integral previsto por la Ley Fundamental y a su finalidad, es decir, debe tomarse en cuenta la necesidad de las organizaciones políticas con una representación minoritaria pero suficiente para ser escuchadas puedan participar en la vida política; sin embargo, cada entidad debe valorar, de acuerdo con sus condiciones particulares, cuál es un porcentaje adecuado, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad; cuestión que, en cada caso concreto, corresponderá determinar a la Suprema Corte mediante un juicio de razonabilidad, para verificar si el establecimiento de un porcentaje determinado, es constitucional o no.

Pues bien, de lo señalado hay que resaltar para la resolución de este tema, básicamente lo precisado en los últimos cuatro incisos citados, esto es, que la facultad de reglamentar los principios de mayoría relativa y de representación proporcional corresponde a las Legislaturas Estatales, las que, conforme al texto expreso del artículo 116 de la Constitución Federal, deben considerar en su sistema ambos principios de elección.

Ahora, conviene referir que el diez de febrero de dos mil catorce, se introdujeron trascendentes reformas a la Constitución Federal, en las que se modificaron diversas estipulaciones del sistema electoral en nuestro país, a esta reforma se le conoce también como la reforma político-electoral; entre tales reformas destaca la realizada al artículo 116, en donde se modificaron diversas disposiciones en el ámbito estatal, destacando –en lo que nos ocupa– la reforma a la fracción II, en lo tocante al principio de representación proporcional en la integración de los Congresos de los Estados.

En efecto, el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, señala:

"Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de

estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

"...

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

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

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

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

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

(Adicionado, D.O.F. 24 de agosto de 2009)

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

(Adicionado, D.O.F. 24 de agosto de 2009)

"Los Poderes Estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus Constituciones Locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

(Adicionado, D.O.F. 7 de mayo de 2008)

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

(Adicionado, D.O.F. 7 de mayo de 2008)

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

(Adicionado, D.O.F. 9 de agosto de 2012)

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

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

En la exposición de motivos que dio origen a la reforma constitucional, de diez de febrero de dos mil catorce, se señaló:

"Del contenido del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivan una serie de principios básicos que deben inspirar y determinar la conformación de los poderes locales y el orden constitucional de las entidades federativas. En particular, se desprende como principio fundamental en las elecciones estatales, el de representación proporcional como sistema electoral, adicional al de mayoría relativa en los términos de las propias disposiciones, para la elección de los representantes populares.

"La reforma al párrafo tercero de la fracción II del artículo 116, que obligó a los Estados para que sus Legislaturas se integren con diputados elegidos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, responde al espíritu del Constituyente Permanente de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

"Es decir, que por cuanto hace a las entidades federativas, con el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, se instituye la obligación para integrar sus Legislaturas con diputados electos por ambos principios, mayoría relativa y representación proporcional.

"En este sentido, es indudable que para efectos de desarrollar las legislaciones locales de la materia, esta disposición debe ubicarse, por razón de su contenido, en relación directa con el sustrato normativo de los artículos 52 y 54 también de nuestra Ley Fundamental, que prevén en el ámbito federal los principios de mayoría relativa y de representación proporcional para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

"Así lo ha interpretado la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98 promovida por el Partido de la Revolución Democrática, en contra del Decreto Número 138, emitido por la Legislatura Local de Quintana Roo, que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de esa entidad federativa, llegó a la conclusión de que el artículo 54 de la Ley Fundamental contiene bases generales que tienen también que observar las Legislaturas de los Estados para cumplir con el

establecimiento del principio de proporcionalidad electoral en la integración de los órganos legislativos locales.

"Para arribar a esa deducción, nuestro Más Alto Tribunal se fundó en que el principio de representación proporcional, como garante de pluralismo político, tiene como objetivos primordiales: la participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano, siempre que tengan cierta representatividad; que cada partido alcance, en el seno del Congreso o la legislatura correspondiente, una representación aproximada al porcentaje de su votación total; y evitar un alto grado de sobrerrepresentación de los partidos dominantes.

"Consideró también, que la abundancia de criterios doctrinarios y de modelos para desarrollar el principio de proporcionalidad, ponían de manifiesto que sería difícil intentar definir la manera precisa en que las Legislaturas Locales debían desarrollarlo en sus leyes electorales, pero que esa dificultad se allanaba si se atendía a la finalidad esencial del pluralismo político, y a las disposiciones con que el propio Poder Revisor de la Constitución ha desarrollado ese principio para su aplicación en las elecciones federales.

"Es decir, la posición de la Suprema Corte consiste en que todas las legislaciones de los Estados, al desarrollar el principio de representación proporcional, deben igualmente contemplar de manera obligatoria las bases previstas en el artículo 54 de la Carta Magna.

"No obstante esta clara y acertada interpretación, al resolver diversos juicios de revisión constitucional electoral, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sustentado tesis contrarias a la emitida por la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación. Argumenta la Sala Superior que no existe sustentó suficiente para considerar que las bases establecidas en el artículo 54, sean el producto de la aplicación de principios generales del orden constitucional, que resulten aplicables a las demás clases de elecciones que son objeto de alguna regulación en la propia Carta Magna. Es decir, sostiene nuestro Máximo Tribunal Electoral que el hecho de que el mencionado artículo 54 constitucional establezca determinadas bases que regulan la elección y asignación de diputados de representación proporcional en el ámbito federal, no implica que las Legislaturas de las entidades federativas deban ceñirse a éstas, toda vez que según la Sala Superior, con base en la facultad de los Estados concedida en el Pacto Federal de darse sus propias leyes, el artículo 116 reservó a las entidades federativas la facultad de precisar las normas que rigen tal elección, disposición que tiene preeminencia sobre el contenido del artículo 54, al ser una norma específica

que contiene los lineamientos que deben seguir los Estados en la conformación del Poder Legislativo Local, pues si el Constituyente hubiera pretendido que el sistema de representación proporcional en las entidades federativas se regulara de manera idéntica a lo previsto a nivel federal, así lo habría señalado en el texto mismo de la fracción II del artículo 116.

"El resultado práctico de esta contradicción de tesis ha sido muy grave. En entidades federativas donde sus normas electorales no establecen límites similares a los previstos en la base estatuida en la fracción V del referido artículo 54, los órganos legislativos locales se integran, sin ninguna posibilidad de remedio jurisdiccional, con altos grados de sub y sobrerrepresentación a favor de los partidos políticos dominantes. Reduciendo en forma irremediable la proporcionalidad natural y, con ello, desnaturalizando el sistema mismo de representación proporcional, al colocarlo en situación meramente simbólica y carente de importancia en la conformación de las Legislaturas.

"Entonces, es evidente que para poder cumplir con el espíritu del Poder Revisor de la Constitución que introdujo la representación proporcional como forma de garantizar el pluralismo político, se hace necesario que todos los elementos de la proporcionalidad electoral se consagren en forma expresa y amplia en el texto mismo de la fracción II del artículo 116. Para que la presencia de este sistema electoral se haga efectiva de forma clara y perceptible, como uno de los dos integrantes de la formación de los cuerpos legislativos locales, con peso específico en los mismos e influencia real de representación y no meramente simbólica.

"Que las Legislaturas Estatales gocen sí de cierta libertad para moverse dentro del compás de formas de representación proporcional, pero sin llegar en modo alguno al extremo de que la forma aceptada minimice el principio y lo coloque en situación meramente simbólica o carente de importancia en la Legislatura, como mera figura decorativa, o lo aleje considerablemente del centro de gravedad de la proporcionalidad natural, al permitir, por ejemplo, que con un pequeño número de votos se alcance una cantidad considerable de escaños, o que con gran cantidad de votos sólo se consigan unas cuantas curules.

"Así, si bien al regular un sistema electoral mixto, las Legislaturas de los Estados tendrían facultad absoluta para combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, para determinar los porcentajes de votación, el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que integren los Congresos Locales, el número de distritos electorales en que se divida la entidad federativa o la fórmula electo-

ral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional; también estarían obligadas a contemplar en las normas electorales locales un límite a la sobre representación, que incuestionablemente es una de las bases fundamentales indispensables para la observancia del principio."

Como se observa, el Constituyente Permanente tomó en cuenta los criterios antes referidos y, al respecto, consideró necesario que todos los elementos de la proporcionalidad electoral se consagren en forma expresa y amplia en el texto mismo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal. Para que, la presencia de este sistema electoral se haga efectiva de forma clara y perceptible, como uno de los dos integrantes de la formación de los cuerpos legislativos locales, con peso específico en los mismos e influencia real de representación y no meramente simbólica.

Asimismo, que si bien las Legislaturas Estatales gozan de cierta libertad para moverse dentro del compás de formas de representación proporcional, lo cierto es que, no se debe llegar al extremo de que la forma aceptada minimice el principio y lo coloque en situación meramente simbólica o carente de importancia en la legislatura, como mera figura decorativa, o lo aleje considerablemente del centro de gravedad de la proporcionalidad natural, al permitir, por ejemplo, que con un pequeño número de votos se alcance una cantidad considerable de escaños, o que con gran cantidad de votos sólo se consigan unas cuantas curules.

Así, si bien al regular un sistema electoral mixto, las Legislaturas de los Estados tendrían facultad absoluta para combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, para determinar los porcentajes de votación, el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que integren los Congresos Locales, el número de distritos electorales en que se divida la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional; **también estarían obligadas a contemplar en las normas electorales locales un límite a la sobre representación, que incuestionablemente es una de las bases fundamentales indispensables para la observancia del principio.**

Ahora bien, contrario a lo argumentado, la ley estatal sobre la materia, sí contempla una disposición expresa, la cual regula los límites de la sobrerepresentación lo que se advierte claramente del artículo 280 (el cual fue reformado en sus fracciones I y II del numeral 2, mediante Decreto No. 321, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, el 15 de febrero de 2015) del propio ordenamiento, el cual debe ser entendido en concordancia con los preceptos impugnados, dicho precepto a la letra indica:

"Artículo 280

"1. Ningún partido político podrá contar con más de 15 diputados por ambos principios. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación estatal emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento.

"2. Para reconocer y garantizar la representación y pluralidad de las fuerzas políticas que contiendan, la asignación de diputados de representación proporcional se realizará conforme a lo siguiente:

(Reformada, P.O. 15 de febrero de 2015)

"I. Al partido político que obtenga en las respectivas elecciones el tres por ciento de la votación válida emitida, tendrá derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional; y

(Reformada, P.O. 15 de febrero de 2015)

"II. **En la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación de la votación estatal emitida que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.** En todo caso, la fórmula establecerá las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, de mayor a menor subrepresentación."

De lo que se advierte, que se establecen **exactamente los límites** que se precisan en el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, no puede haber contravención alguna.

Lo que en efecto, debe ser leído en conjunto con lo que establecen los preceptos impugnados, en específico el artículo 284, punto 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, que a la letra indica:

"Artículo 284.

"...

"2. Se determinará si es el caso de aplicar a algún partido político el o los límites establecidos en esta ley, para lo cual al partido político cuyo número de diputados por ambos principios exceda de 15, o su porcentaje de diputados del total de la Cámara exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida, le serán deducidos el número de diputados de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no se ubiquen en estos supuestos en conformidad con lo dispuesto en esta ley."

Que precisa, que cuando el número de diputados en ambos principios exceda de quince, o su porcentaje de diputados del total de la Cámara exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal, se le reducirán el número de diputados de representación proporcional, hasta que se ajuste a los límites establecidos, y las diputaciones excedentes serán asignadas a los demás partidos políticos que no se ubiquen en los supuestos establecidos en la ley.

Por lo anterior, debe reconocerse la validez de los artículos 283, numerales 1, 3 y 4, 284 y 285, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

DÉCIMO.—Constitucionalidad de los debates en el aspecto que se establece que bastará con que participen dos candidatos. En el presente considerando se analizará la constitucionalidad del artículo 173, numeral 3, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

"Libro cuarto
"Del proceso electoral

"Título primero
"Disposiciones generales

"Capítulo I
"Disposiciones generales

"Artículo 173.

"1. En términos de lo previsto por la ley general, y el acuerdo que emita el Consejo General, se organizarán debates entre los candidatos a los distintos cargos de elección popular, para lo cual las señales radiodi-

Por mayoría de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando noveno, en cuanto al reconocimiento de validez de los artículos 283, numerales 1, 3 y 4; 284 y 285 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, publicada mediante Decreto No. 173 en el Periódico Oficial de esa entidad el tres de julio de dos mil catorce.

fundidas que genere el instituto para este fin, podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones.

"2. En el supuesto del párrafo anterior, los debates de los candidatos a gobernador, deberán ser transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias locales de uso público, en el Estado.

"3. Los medios de comunicación nacional y locales podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:

"I. Se comunique al instituto;

"II. Participen por lo menos dos candidatos de la misma elección; y

"III. Se establezcan condiciones de equidad en el formato.

"4. La transmisión de los debates por los medios de comunicación será gratuita y se llevará a cabo de forma íntegra y sin alterar los contenidos. **La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo."**

Al respecto, el partido promovente aduce que dicho precepto es inconstitucional debido a que no da la garantía de equidad entre los candidatos, puesto que de manera específica determina, que bastará con que participen dos candidatos, es decir, sin que se determinen garantías de que todos sean invitados y tengan la oportunidad de participar en el debate, es por ello, que la disposición legal, cuya invalidez se solicita, atenta además en contra del principio de pluralidad política que rige el sistema político y electoral mexicano, pues el contenido del artículo 173 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, perjudica la pluralidad del debate y la equidad en la contienda constitucional.

De igual forma, –arguye el partido promovente– que bastará con que estén de acuerdo únicamente 2 candidatos, situación que no es proporcional y más aún es contrario a la equidad que debe prevalecer en cualquier contienda electoral, del mismo modo, lo preceptuado en el artículo 173 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, genera un privilegio de oportunidad para que cualquier medio de comunicación beneficie a determinado candidato organizando debates con sólo uno de sus oponentes que pudiera ser el más débil de la contienda para debilitarlo

aún más y también para enaltecer y poner en una posición de privilegio al candidato con el que tenga más simpatía dicho medio de comunicación.

Ahora bien, son infundados los motivos de disenso hechos valer por el partido promovente, puesto que pierde de vista que el numeral 4 del precepto que se tilda de inconstitucional, implícitamente obliga que se citen al respectivo debate a todos los candidatos participantes en la elección, ya que al disponer que "**La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo**"; esto significa que existe la obligación de convocar a su realización a la totalidad de los aspirantes en la contienda, pues de otra forma no se explicaría la prevención en el sentido de que la inasistencia de alguno de ellos no motivaría la cancelación de la transmisión del evento.

Además, la fracción III del numeral 3 del propio artículo 173 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, establece la obligación legal de que en los debates "**se establezcan condiciones de equidad en el formato**"; lo cual implica que, para su realización, no basta con que simplemente se convoque a los candidatos interesados, sino que es menester, llevar a cabo todos los actos necesarios para que exista acuerdo sobre los términos concretos de su verificación, todo ello, bajo la supervisión de la autoridad electoral, pues para tal fin se prevé que en cualquier caso, previamente a su programación "**se comunique al instituto**"; pues lógicamente esta intervención de la autoridad constituye un medio de control de la legalidad de la organización de estos encuentros públicos entre los candidatos a una elección.

Aunado a lo anterior, el artículo impugnado es acorde al texto del artículo 218 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que dispone lo siguiente:

"Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

"Capítulo VIII "De los debates

"Artículo 218.

"1. El Consejo General organizará dos debates obligatorios entre todos los candidatos a la presidencia de la República y promoverá, a través de los consejos locales y distritales, la celebración de debates entre candidatos a senadores y diputados federales.

"2. Para la realización de los debates obligatorios, el Consejo General definirá las reglas, fechas y sedes, respetando el principio de equidad entre los candidatos.

"3. Los debates obligatorios de los candidatos al cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, serán transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias de uso público. Los concesionarios de uso comercial deberán transmitir dichos debates en por lo menos una de sus señales radiodifundidas cuando tengan una cobertura de cincuenta por ciento o más del territorio nacional. Las señales de radio y televisión que el instituto genere para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones. El instituto realizará las gestiones necesarias a fin de propiciar la transmisión de los debates en el mayor número posible de estaciones y canales.

"4. En los términos que dispongan las leyes de las entidades federativas, los consejos generales de los organismos públicos locales, organizarán debates entre todos los candidatos a gobernador o jefe de Gobierno del Distrito Federal; y promoverán la celebración de debates entre candidatos a diputados locales, presidentes municipales, jefes delegacionales y otros cargos de elección popular, para lo cual las señales radiodifundidas que los organismos públicos locales generen para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones.

"5. En el supuesto del párrafo anterior, los debates de los candidatos a gobernador y jefe de Gobierno del Distrito Federal, deberán ser transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias locales de uso público, en la entidad federativa de que se trate. El instituto promoverá la transmisión de los debates por parte de otros concesionarios de radiodifusión con cobertura en la entidad federativa que corresponda y de telecomunicaciones.

"6. Los medios de comunicación nacional y local podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:

"a) Se comunique al instituto o a los institutos locales, según corresponda;

"b) Participen por lo menos dos candidatos de la misma elección, y

"c) Se establezcan condiciones de equidad en el formato.

"7. La transmisión de los debates por los medios de comunicación será gratuita y se llevará a cabo de forma íntegra y sin alterar los contenidos. La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo."

Precepto el cual, fue declarado válido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

En consecuencia, se reconoce la validez del artículo 173 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

DÉCIMO PRIMERO.—Inconstitucionalidad del cómputo de votos de los partidos coaligados en el supuesto de votación múltiple. En este considerando se analizará el artículo 266, numeral 1, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 266

"1. Iniciada la sesión el Concejo Municipal procederá a hacer el cómputo general de la votación de miembros de Ayuntamiento, practicando en su orden las siguientes operaciones:

"...

"V. En su caso, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma de tales votos se distribuirá igualmente entre los partidos que integran la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación."

El Partido Acción Nacional, en su respectivo sexto concepto de invalidez, esencialmente argumenta que esta disposición es inconstitucional porque:

Viola los principios universales del sufragio, toda vez que, las leyes generales prohíben la partición o transferencia de votos.

Por mayoría de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 173 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, publicada mediante Decreto No. 178 en el Periódico Oficial de esa entidad el tres de julio de dos mil catorce.

Que el sistema de transferencia o distribución de votos entre partidos coaligados es inconstitucional, que en estos casos (las coaliciones, sobre todo en "coaliciones parciales"), los ciudadanos no manifiestan su preferencia por un partido político en particular, cuya votación deba ser transparentada, sino por un proyecto político común, y que los mecanismos de transferencia de un determinado porcentaje de votos vulnera la voluntad expresa del elector, ya que permitir que la votación de los electores se puedan distribuir o traspasar a otro instituto político, sin que ésta haya sido la voluntad del elector y atenta contra las características que deben regir el sufragio, el cual debe ser libre, secreto, directo e intransferible.

Sostiene que el voto no puede ser objeto de transferencia, ya que debe estimarse, que el efecto del sufragio debe ser tal que solamente cuente para la opción que el elector de manera expresa consignó en la boleta respectiva, no así para una diversa.

Aduce, que aun y cuando existe la figura del convenio de colación, la distribución y partición de votos, son violatorias de los principios rectores del voto, puesto que comparten las mismas notas violatorias del convenio de transferencia de votos, en razón de que, en ambas figuras se realiza la misma distribución indebida de votos que sancionan los tribunales, con la única diferencia que, en un caso se realiza, en virtud de un convenio y en el otro, por ministerio de ley.

Solicita la inaplicación del artículo impugnado, por representar un fraude a la ley que desemboca en una falsa representatividad, ello en razón de que, si bien es cierto que para que se actualice la norma precitada, el elector debe marcar la boleta electoral por dos o más logotipos de los partidos coaligados.

Que a través de la permisividad establecida en el artículo 266 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, en su porción denunciada, sólo deriva en una ficción al fraccionar el sufragio ante partidos políticos coaligados, mismos que no cuentan entre sus objetivos, el de conformar una unidad de gobierno homogéneo, es por ello, que es contradictorio considerarlos una unidad para la postulación de candidatos, pero entes diferentes para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, mismo que sólo produciría una conformación artificial del Congreso de la entidad, repartiendo las curules entre partidos coaligados, que a través de esta nueva modalidad de transferencia de votos, quedarían sobre representados, pero especialmente y a la par, los partidos que no contiendan en coalición se verán forzosamente subrepresentados, aún incluso, en la mayoría de los casos, por debajo del límite del 8 % de

subrepresentación que establece el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a la conformación de los Congresos Locales, según el porcentaje de votación obtenido por los partidos políticos.

Agrega que dicho precepto, es violatorio del principio de certeza en cuanto a lo que se refiere a la voluntad del elector, ya que contraviene el principio democrático, en virtud de que de lo dispuesto por la norma precitada, la única certeza que se establece en caso de que el elector emita su voto, a favor de dos o más partidos coaligados, es que manifiesta claramente su elección por el candidato motivo de la coalición partidista, no así, que es su intención que su voto pueda ser tomado en cuenta para la asignación de cargos de elección por el principio de representación proporcional u otras prerrogativas, y mucho menos, que su voto se distribuya igualmente entre tales partidos.

Concluye que se debe declarar la inconstitucionalidad del artículo referido, por considerarlo un abuso de derecho, argumenta que en principio se puede hablar, que conforme al principio de legalidad la autoridad administrativa sólo está facultada a hacer todo aquello que le está expresamente permitido; sin embargo, los actos discrecionales podrían configurar una excepción a este principio, no en tanto que también están previstos por las normas, si no a la facultad que tiene la autoridad de realizarlos o no, o de realizar una u otra conducta. Por tanto, todos aquellos actos en uso de potestades administrativas, que se aparten de los fines antes mencionados, deberán ser declarados nulos, por considerarlos ilícitos, no obstante que su ilicitud no provenga directamente de la transgresión de normas jurídicas, sino de principios generales y rectores del derecho.

Ahora bien, como lo aduce el partido accionante este Tribunal Pleno considera que es inconstitucional la porción normativa impugnada, en atención a las consideraciones siguientes:

De la fracción V numeral 1 del artículo 266 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango impugnada, se desprende, en el supuesto de que hayan sido emitidos votos a favor de dos o más partidos **coaligados**, la suma de tales votos se distribuirá igualmente entre los partidos que integren la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación.

Sobre el particular, debe tenerse presente que el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone

que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y los Estados en lo relativo a los partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases establecidas en la propia Ley Fundamental.¹⁸

En relación con lo apuntado, y en lo que ahora interesa destacar, debe señalarse que el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Carta Magna, de diez de febrero de dos mil catorce, determina que en la ley general que regule a los partidos políticos nacionales y locales, se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos federales y locales.

Lo anterior, se expresó en los términos literales siguientes:

"**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

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

"...

"f) El **sistema de participación** electoral de los partidos políticos **a través de** la figura de **coaliciones**, conforme a lo siguiente:

"1. Se establecerá un **sistema uniforme de coaliciones** para los procesos electorales **federales y locales.**"

Respecto del precepto invocado, debe tenerse en cuenta que este Alto Tribunal se ha pronunciado en el sentido medular de que las disposiciones transitorias forman parte de la Ley Fundamental, pues son obra del Constituyente, y en su creación y modificación deben observarse los principios que establece su artículo 135, por lo que, su obligatoriedad es de idéntico valor al del propio articulado constitucional.

¹⁸ **"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

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

Lo anterior, se corrobora con el contenido de la tesis que se transcribe a continuación:

"CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. EL PLANTEAMIENTO DE QUE UNA LEY SECUNDARIA CONTRADICE EL TEXTO DE LAS NORMAS TRANSITORIAS DE UNA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CONSTITUYE UN TEMA DE ESA NATURALEZA.—El planteamiento que expresa que una ley secundaria contradice el texto de las normas transitorias de una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye un tema de constitucionalidad de leyes, cuyo conocimiento corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ello es así porque dichas normas transitorias forman parte de la propia Ley Fundamental, que son obra del Constituyente, y en su creación y modificación deben observarse los principios que establece su artículo 135, por lo que su obligatoriedad es de idéntico valor al del propio articulado constitucional."¹⁹

Así, conforme al criterio recién señalado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, y toda vez que las disposiciones de tránsito tienen idéntico valor al del resto del articulado de la Ley Fundamental, resulta válido que la constitucionalidad de las porciones normativas impugnadas del artículo 266 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango combatida, se analicen también a la luz de la disposición transitoria antes mencionada.

Ahora bien, en relación con las cuestiones relativas a la figura de las coaliciones, es necesario tener presente que, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014,²⁰ este Tribunal Pleno determinó que con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal, y el diverso segundo transitorio fracción I, inciso f), del decreto de reforma de diez de febrero de dos mil catorce, a los que se aludió con anterioridad, las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones.

Lo anterior, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones que respecto de esa figura se encuentren establecidas en la Ley General de

¹⁹ Tesis P. XLV/2004, aislada, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de dos mil cuatro, página 6, número de registro digital: 180682.

²⁰ Fallada en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce, bajo la ponencia de la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

Partidos Políticos, pues el deber de las entidades federativas de adecuar su marco jurídico, ordenado por el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió el ordenamiento referido, no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local, si se considera que la citada ley es de observancia general en todo el territorio nacional.

A fin de ilustrar lo anterior, resulta necesario reproducir lo razonado por el Tribunal Pleno en los expedientes referidos, en cuya ejecutoria se sostuvo lo siguiente:

"... La fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal fue adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce. En ella se establece lo siguiente:

"Artículo 73.' (se transcribe)

"Las bases a que se refiere la citada fracción se prevén en los artículos 35, fracciones I, II y III, 39, 40, 41, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 59, 60, 81, 83, 99, 115, fracción I, 116, fracciones I, II (parte relativa) y IV y 122, apartado C, base primera, fracciones I, II, III (parte relativa) y V, inciso f) y base segunda, fracción I (parte relativa), de la Constitución.

"Así también, en el artículo segundo transitorio del propio decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, en el que el Constituyente Permanente determinó el contenido de las leyes generales a que hace referencia la fracción XXIX-U del artículo 73 constitucional, de la siguiente forma:

"Artículos transitorios

"...

"Segundo.' (se transcribe)

"Del precepto citado, se desprende, en lo que a este punto interesa, que respecto de la participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de las coaliciones, la Constitución ordena al legislador federal el establecimiento de un **sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales**, que prevea (i) la solicitud de registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas; (ii) la existencia de coaliciones totales, parciales y flexibles, conforme al porcentaje de postulaciones de candida-

turas en un mismo proceso bajo una misma plataforma; (iii) la manera en que aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos; y, (iv) la prohibición de coaligarse en el primer proceso electoral en que participe un partido político.

"En este sentido, el régimen de coaliciones aplicable tanto a procesos federales como locales, por disposición constitucional, debe ser regulado por el Congreso de la Unión en la ley general que expida en materia de partidos políticos; sin que las entidades federativas cuenten, por tanto, con atribuciones para legislar sobre dicha figura.

"De este modo, la Ley General de Partidos Políticos, expedida por el Congreso de la Unión mediante decreto publicado en el Diario Oficial el veintitrés de mayo de dos mil catorce, en el capítulo II 'De las coaliciones' (artículos 87 a 92) del título noveno 'De los frentes, las coaliciones y las fusiones', prevé las reglas a las que deberán sujetarse los partidos que decidan participar bajo esta modalidad en los procesos electorales federales y locales; sin asignar a las entidades federativas facultad alguna para legislar en torno a algún aspecto no contemplado por dicha ley respecto de tal figura.

"Consecuentemente, las entidades federativas no se encuentran facultadas, ni por la Constitución, ni por la ley general para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en tales ordenamientos sobre esta figura, ya que el deber de adecuar su marco jurídico-electoral, impuesto por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos Políticos, no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local, si se considera que la citada ley es de observancia general en todo el territorio nacional.

"Por tanto, toda regulación sobre coaliciones que se contenga en las leyes de las entidades federativas será inválida desde un punto de vista formal, por incompetencia de los órganos legislativos locales. ..."

Conforme a lo anterior, la disposición combatida es inconstitucional, en virtud de que el Congreso de Durango no se encuentra facultado para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, pues de acuerdo con el criterio de este Tribunal Pleno, no se asignó a las entidades federativas facultad alguna para legislar en torno a los aspectos que, en materia de coaliciones, enumeró la norma de tránsito indicada con antelación, pues ésta es

clara, en ordenar que corresponde al legislador federal el establecimiento de un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales en materia de coaliciones.

Por ello, si el artículo combatido establece las reglas a las que deberá sujetarse el cómputo de los votos emitidos en favor de partidos coaligados, debe concluirse que esas disposiciones son contrarias a la Constitución Federal, en virtud de que el Congreso Local, no tiene facultades para legislar al respecto, es decir, no existe competencia residual de los Estados en cuanto a este tópico.

En efecto, si por disposición transitoria de un decreto de reforma constitucional, se determinó que será en la ley general en la que se regule este aspecto del proceso electoral, debe concluirse que las entidades federativas no pueden reproducir ni, mucho menos, contrariar lo que ha sido previsto en ella, por tratarse de un régimen excepcional en el que sólo cuentan con competencia residual para normar los aspectos que no hayan sido previstos en la propia legislación general y, por tanto, en los tópicos que ya hayan sido abordados por ella, claramente, no tendrán libertad configurativa, pues deben sujetarse a lo que ésta prevé.

En virtud de lo anterior, toda vez que, por disposición constitucional, el régimen de coaliciones debe ser regulado por el Congreso de la Unión, lo que implica que el Congreso del Estado de Durango no podía legislar sobre ese particular, procede declarar la invalidez de las porciones normativas relativas a dicha figura cuestionadas por el partido accionante, contenida en el numeral 1, fracción V, del artículo 266 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango impugnada.

DÉCIMO SEGUNDO.—Efectos. La invalidez del artículo 266, numeral 1, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, declarado inválido en el considerando décimo primero de la presente ejecutoria, surtirá efectos en cuanto se notifiquen sus puntos resolutiveos al Poder Legislativo del Estado de Durango.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Son procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad 86/2014 y 88/2014.

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo primero, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo 266, numeral 1, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, publicada mediante Decreto No. 178 en el Periódico Oficial de esa entidad el tres de julio de dos mil catorce.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo segundo.

SEGUNDO.—Se sobresee en las acciones de inconstitucionalidad acumuladas respecto de los artículos 191, numeral 5, 267, numeral 2, fracción I, y 283, numeral 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 173, numeral 3, fracción II, 187, numeral 3, 218, numeral 1, fracción II, 283, numerales 1, 3 y 4, 284 y 285 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

CUARTO.—Se declara la invalidez del artículo 266, numeral 1, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, en términos del considerando décimo primero de la presente ejecutoria; determinación que surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de dicho Estado.

QUINTO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Durango.

Notifíquese. Por oficio, a las autoridades.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

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

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos por el sobreseimiento adicional de la totalidad de los artículos 283, 284 y 285, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos sexto y séptimo relativos, respectivamente, a la precisión de los temas diversos abordados en la ejecutoria y al reconocimiento de validez del artículo 187, numeral 3, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros: Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al reconocimiento de validez del artículo 218, numeral 1, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango. Los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Silva Meza y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, relativo al reconocimiento de validez de los artículos 283, numerales 1, 3 y 4, 284 y 285 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo, relativo al reconocimiento de validez del artículo 173, numeral 3, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora I.,

Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo primero, relativo a la declaración de invalidez del artículo 266, numeral 1, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango. Los Ministros: Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo segundo, relativo a los efectos de la declaración de invalidez.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó unanimidad de once votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aislada P/J. 8/2010, P/J. 69/98 y 1a. XLVIII/2006 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2316, Tomo VIII, noviembre de 1998, página 189, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 1412 y la jurisprudencia P/J. 19/2013 (10a.), en el mismo medio, Décima Época, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 180, respectivamente.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de septiembre de 2015.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz respecto de la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014.

En sesión del nueve de junio de 2015, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, en el que debía pronunciarse sobre la validez constitucional de diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

Si bien estoy de acuerdo con algunas de las consideraciones plasmadas en la ejecutoria, no comparto algunas de las conclusiones y razonamientos respecto del con-

siderando octavo, en el que se trató el tema relativo a la constitucionalidad del establecimiento en una sola boleta electoral la elección de presidente y síndico del Municipio y la defensa del derecho a ser votado de los candidatos independientes, considerando que son dos puestos de elección popular distintos.

Antecedentes

En lo relativo al tema antes descrito, el partido actor cuestionó la constitucionalidad del artículo 218 numeral 1, fracciones II y III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango que dispone:

"Artículo 218.

"1. Para la emisión del voto el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, tomando en cuenta las medidas de certeza que estime pertinentes, aprobará el modelo de boletas electorales que se utilizarán para las elecciones, atendiendo a lo siguiente:

"I. Las boletas para la elección de gobernador del Estado, contendrán:

"a) Entidad, distrito y Municipio;

"b) Cargo para el que se postula al candidato o candidatos;

"c) Emblema a color de cada uno de los partidos políticos que participan con candidatos propios, o en coalición, en la elección de que se trate;

"d) Apellido paterno, apellido materno y nombre del candidato o candidatos;

"e) Un espacio para el candidato de cada partido político;

"f) Las firmas impresas del presidente del Consejo General y secretario Ejecutivo del instituto;

"g) Espacio para candidatos o fórmulas no registradas; y

"h) Espacio para candidatos independientes.

"II. Las boletas para las elecciones de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, de presidente, síndico y regidores de los Ayuntamientos, contendrán además de lo dispuesto en los incisos del a) al h) de la fracción anterior, un solo espacio para cada fórmula, lista o planilla de candidatos, propietarios y suplentes cuando corresponda;

"III. Las boletas para la elección de diputados llevarán impresas las listas de candidatos de representación proporcional, y las de Ayuntamiento las listas de regidores, y

"IV. Los colores y emblema de los partidos políticos aparecerán en la boleta en el orden que les corresponde de acuerdo a la antigüedad de sus registros.

"2. Una vez aprobado el modelo de boletas electorales por el Instituto Nacional Electoral, será facultad del instituto mandarlas a imprimir."

Adicionalmente, el artículo 353 de la misma ley dispone en contraste que, tratándose de candidaturas independientes existe una opción a que la elección sea unipersonal y no en fórmula como es el caso de los partidos políticos tal y como lo dispone el artículo antes citado. El precepto dispone lo siguiente:

"Artículo 353.

"1. Los candidatos independientes figurarán en la misma boleta que el Instituto Nacional Electoral apruebe para los candidatos de los partidos políticos o coaliciones, según la elección en la que participen, de conformidad con esta ley.

"2. Se utilizará un recuadro para cada candidato independiente o fórmula de candidatos independientes, con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquellos que se destinen en la boleta a los partidos o coaliciones que participen. Estos recuadros serán colocados después de los destinados a los partidos políticos y si fueran varios candidatos o fórmulas, aparecerán en el orden en que hayan solicitado su registro correspondiente."

Así las cosas, el partido promovente argumentó que la norma impugnada era inconstitucional por dos razones:

Sostenía, por un lado, que el artículo 218 obliga a que la elección de presidente y síndico municipal se haga mediante una sola boleta con fórmula y que esto resulta violatorio de la Constitución Federal, toda vez que restringe el derecho de los candidatos independientes a postularse en uno solo de los puestos señalados, lo cual tiene como efecto una campaña electoral inequitativa, al ser dos candidatos contra uno solo de los partidos políticos.

Por otro lado, el partido actor argüía que la naturaleza funcional de ambos puestos es diametralmente opuesta, como se desprende de los artículos 21, 40 y del 42 al 51 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango. De los artículos mencionados, deriva que el presidente municipal es el responsable de la administración pública municipal y que, por su parte, el síndico es el encargado de vigilar y proteger la hacienda pública municipal, por lo cual el demandante considera que cada uno de esos cargos deben ser electos en forma diferenciada, pues de otro modo, indebidamente se obliga a la ciudadanía a votar por el "Juez y parte" dentro de la actividad municipal, lo que impide el pluralismo y la gobernabilidad multilateral dentro de los Ayuntamientos.

Razones de la mayoría

Ahora bien, respecto de lo anterior, la mayoría determinó que los argumentos de inconstitucionalidad planteados por el partido actor son infundados y que el artículo 218 de la ley impugnada, es constitucional.

Lo anterior, en virtud de que la Constitución Federal otorga un margen de apreciación al legislador local para que regule los aspectos específicos de sus elecciones locales, entre los cuales se encuentran el diseño de espacios en las boletas electorales. Es decir, de acuerdo a la mayoría de los Ministros, la Constitución otorga libertad configurativa al legislador local para regular la forma en que se conformaran las boletas electorales, de manera que no existe obligación constitucional para el legislador

local de crear uno o dos espacios para la elección del presidente municipal en la boleta electoral.

De acuerdo a la mayoría, del estudio teleológico de la última reforma al artículo 35 constitucional se puede concluir que el derecho al voto pasivo es un derecho humano; sin embargo, del análisis sistémico del artículo en comento y de los artículos 115 y 116 constitucionales se debe entender que existe una deferencia regulatoria a favor de las autoridades legislativas de cada entidad federativa y que, por tanto, el artículo impugnado no viola la Constitución Federal.

Razones del disenso

La razón por la cual voté en contra del criterio mayoritario es porque el mecanismo electoral empleado a través de la norma impugnada, deja sin resolver un problema grave en la integración del Ayuntamiento municipal en el supuesto de que algún candidato independiente gane la elección para presidente municipal o síndico municipal.

Imaginemos que bajo este mecanismo, algún candidato independiente se postula como candidato para la elección de presidente municipal de manera unipersonal y gana la elección: ¿quién fungiría como síndico? o viceversa, ¿si un candidato independiente ganara la elección de síndico quien ocuparía el puesto de presidente municipal?

Con este mecanismo excepcional de elección para presidente y síndico municipal para los candidatos independientes adoptado por el artículo 218 de la Ley Electoral de Durango existe una laguna en el supuesto ya mencionado en cuanto a la designación de presidente municipal y síndico, puestos que se exigen constitucionalmente para la integración del Ayuntamiento Municipal en el artículo 115, fracción I, de la Carta Magna. Si se actualiza la victoria de un candidato independiente unipersonal en términos del artículo 353 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, uno de los puestos que integran el Ayuntamiento Municipal se dejaría vacante, lo cual resulta violatorio no sólo del artículo 106 de la Constitución Local de Durango, sino del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, ya que estas normas mandatan que el Ayuntamiento deberá estar integrado por i) presidente municipal, ii) síndico; y, iii) regidores.

Es decir, la integración democrática del Municipio debe cumplir con los requisitos integrales generales que la Constitución Federal ordena. Existen aspectos normativos respecto de la integración y funcionamiento del Ayuntamiento Municipal que se rigen conforme a las normas estatales y municipales. Sin embargo, el artículo 115 de la Constitución Federal sí regula y ordena que el Ayuntamiento debe estar integrado por el presidente municipal y por los síndicos, entre otros requisitos.

Por las razones antes expuestas considero que la norma impugnada viola la composición o el esquema base de distribución de poder propia de la esfera municipal que el artículo 115 constitucional prevé y, por tanto, considero que se debió haber declarado que el artículo impugnado es inconstitucional.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de septiembre de 2015.

Este voto se publicó el viernes 2 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. APORTACIONES AL FONDO DE PENSIONES A CARGO DE LOS PENSIONISTAS. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN RELACIÓN CON LOS TRABAJADORES EN ACTIVO (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 16 Y 19 DE LA LEY DE PENSIONES DEL ESTADO DE VERACRUZ).

II. TRÁMITES ANTE EL INSTITUTO DE PENSIONES DEL ESTADO DE VERACRUZ CONDICIONADOS A QUE EL PENSIONISTA ESTÉ AL CORRIENTE EN EL PAGO DE SUS APORTACIONES (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 32 DE LA LEY DE PENSIONES DEL ESTADO DE VERACRUZ).

III. APORTACIÓN AL INSTITUTO DE PENSIONES DEL ESTADO DE VERACRUZ. LIMITACIÓN A LA DEVOLUCIÓN DE LOS INTERESES GENERADOS PARA LOS TRABAJADORES SIN DERECHO A UNA PENSIÓN (ARTÍCULO 59 DE LA LEY DE PENSIONES DEL ESTADO DE VERACRUZ).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 101/2014. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 18 DE AGOSTO DE 2015. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO Y RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **dieciocho de agosto de dos mil quince**, por el que se emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 16, 19, 32 y 59 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de la entidad de veintinueve de julio de dos mil catorce.

I. Trámite

1. **Presentación del escrito, autoridades (emisoras y promulgadoras) y normas impugnadas.** El veinte de agosto de dos mil catorce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de Raúl Plascencia Villanueva, quien se ostentó como presidente

de este organismo, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

2. **Normas generales cuya invalidez se reclama.** En esta acción de inconstitucionalidad se impugnaron los artículos 16, 19, 32 y 59 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial de la entidad el veintiuno de julio de dos mil catorce.

3. **Conceptos de invalidez.** El promovente en sus conceptos de invalidez, manifestó, en síntesis, lo siguiente:

A) Primer concepto de invalidez. Inconstitucionalidad de la obligación a los pensionados de aportar el 12% de su percepción para el fondo de pensiones. Los artículos 16 y 19, en relación con el diverso 17 de la Ley de Pensiones del Estado, transgreden los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, porque se vulneran el derecho a la igualdad en materia de seguridad social y el principio de previsión social, ya que se obliga a los pensionados en igual medida que a los trabajadores en activo a aportar el 12% de sus respectivas percepciones, siendo que no se encuentran en un plano de igualdad sin que exista una justificación legítima.

El artículo 16 dispone que, para cubrir el costo de las prestaciones establecidas en la ley y los gastos de administración correspondientes, los recursos se obtendrán de las cuotas y aportaciones que están obligados a pagar los trabajadores, pensionistas y el patrón; asimismo, el artículo 17 señala que las aportaciones a cargo de los trabajadores serán del 12% del sueldo de cotización; y el artículo 19, por su parte, señala que los pensionistas aportarán al instituto el 12% de la jubilación o pensión que disfruten.

Lo anterior, transgrede el derecho a la igualdad en materia de seguridad social y el principio de previsión social, en virtud de que se da un trato inequitativo entre un trabajador en activo y un pensionado, pues la cuota impuesta al trabajador en activo se justifica, porque su economía no se ve afectada y puede incrementar su salario escalando puestos o compaginar su función con cualquier otra labor, mientras que el pensionado, sólo puede ver incrementado el monto de su pensión en proporción al porcentaje que aumente el salario mínimo general de la zona, por tanto, se viola el derecho de igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

La finalidad de todo fondo de pensiones radica en que cuando se haya otorgado la pensión, ésta se cuantifique con base en las aportaciones realizadas durante la vida laboral y en relación con el porcentaje correspondiente a los años trabajados.

B) Segundo concepto de invalidez. Inconstitucionalidad de la condición para el trabajador o sus familiares derechohabientes de estar al corriente en el pago de las cuotas y aportaciones para realizar cualquier trámite ante el instituto. El artículo 32 de la ley impugnada es violatorio de los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal; así como 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al condicionar la realización de trámites ante el instituto, al pago de las cuotas respectivas, las que deberán estar cubiertas.

El concepto de seguridad social entendido como el derecho de los trabajadores y sus familias consagrado, tanto en convenios internacionales, como en la Constitución Federal, representa un compromiso del Estado como ente garante y de la sociedad que respalda a los trabajadores ante eventualidades que limiten el desarrollo de las capacidades laborales del trabajador o de sus familiares.

Esta garantía participa de los principios de evolución progresiva de los beneficios de la seguridad social, de inmediatez y de subsidiariedad del Estado, lo que se traduce en que los beneficios de la seguridad social deben aumentarse de sus mínimos de manera progresiva y una vez alcanzado un nivel subsecuente, es imposible retroceder a uno menor.

La norma impugnada no sólo trasgrede la garantía del trabajador –quien sí está obligado a hacer los pagos correspondientes–, sino a los familiares derechohabientes, quienes no tienen esa carga; sin embargo, también se les impide realizar cualquier tipo de trámite de índole administrativo ante el instituto, siendo que el responsable de enterar las cuotas y aportaciones es el empleador, por lo que no se debería imponer a los trabajadores cargas que excedan su ámbito, porque no sólo se daña a éstos, sino a todo aquel que tenga un vínculo de parentesco con él, lo que se traduce en una falta de protección de derechos humanos, como obligación general del Estado en la materia. Tal como refiere la Organización Internacional del Trabajo, el Estado debe garantizar a las personas protegidas (derechohabientes) la concesión de prestaciones, como lo es el poder acceder al instituto y, por supuesto, ser atendido o cuando menos realizar las diligencias necesarias para dar lugar a la atención eficaz y oportuna del mismo.

Los trámites que quieran realizar los trabajadores o sus familiares de-rechobahientes podrían verse obstaculizados por causas no imputables a los mismos, pues no podrían responder ante la omisión de su empleador, deján-dolos en un estado de indefensión, ante las negligencias del patrón moroso o aquel que retenga las cuotas aportadas por los trabajadores, sin que las en-tere. Esto ocasionaría la reversión de la carga de la prueba, donde correspon-dería a los trabajadores probar que han enterado los pagos correspondientes y que es el empleador quien no ha hecho entrega de los mismos, pero aun así, entre tanto se dirime esa controversia, los trabajadores no podrían realizar los trámites que les sean necesarios, en menoscabo de sus derechos, como por ejemplo y en un segundo momento, el de la obtención de sus pensiones por incapacidad o por invalidez.

Cita en apoyo a sus argumentaciones la tesis P./J. 188/2008, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR LA SUSPENSIÓN DE LOS SEGUROS OBLIGATO-RIOS, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 4o. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."

C) Tercer concepto de invalidez. Inconstitucionalidad de la deter-minación de renunciar a los intereses generados por las cuotas ente-radas al instituto por los trabajadores sin derecho a una pensión jubilatoria. El artículo 59 de la ley impugnada es violatorio de los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, así como del artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el diverso 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al con-travenir el derecho a la igualdad en materia de seguridad social y los princi-pios de equidad y previsión social, puesto que establece que los trabajadores sin derecho a pensión, renuncien a los intereses generados por sus cuotas de aportación enteradas al instituto de pensiones.

Se transgreden los principios que rigen la seguridad social porque de conformidad con los artículos 24 y 105 de la ley impugnada, el instituto tiene la facultad de cobrar los intereses respectivos cuando los trabajadores no enteren oportunamente sus cuotas; sin embargo, el trabajador no podrá exigir aquellos intereses generados por sus cuotas de aportación que retire cuando no se hayan dado las condiciones para el derecho a una pensión jubilatoria.

El instituto de pensiones maneja los recursos con desigualdad, pues por un lado, cobra intereses en la mora del pago de aportaciones, y por otro,

cuando el trabajador no logra concretar su derecho a una pensión jubilatoria lo priva del derecho de cobrar los intereses que hayan generado sus aportaciones.

Por tanto, el artículo impugnado genera una distinción de situaciones en el sistema de seguridad social de la entidad, donde se le priva al trabajador de la obtención de los beneficios económicos derivados de la seguridad social y, en cambio, les imponen onerosas obligaciones, lo que carece de una finalidad constitucionalmente válida, pues no puede encontrarse una justificación directamente conectada con el fin perseguido.

Finalmente, solicita que si las normas impugnadas se estiman inconstitucionales, también se invaliden todas aquellas normas que se encuentren relacionadas con éstas.

4. Disposiciones que el promovente señala como violadas. Los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 31, 39, 42 y 71 del Convenio 102; 1 y 2 del Convenio 111; 7 del Convenio 118; y, 5, 8 y 9 del Convenio 161, todos de la Organización Internacional del Trabajo.

5. Admisión y trámite. Mediante proveído de veintiuno de agosto de dos mil catorce, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 101/2014,¹ promovida por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

6. Por acuerdo de veinticinco de agosto dos mil catorce, el Ministro instructor admitió la demanda de acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz, por ser quienes respectivamente emitieron y promulgaron las normas impugnadas para que rindieran sus informes. También dio vista al procurador general de la República para que formulara el pedimento correspondiente.²

¹ Foja 104 del expediente principal.

² Foja 105 del expediente.

7. Informes de los Poderes Legislativo³ y Ejecutivo⁴ de la entidad.

A) El Poder Legislativo señaló, en síntesis, lo siguiente:

- Es cierto que la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz fue aprobada y emitida el diecinueve de julio de dos mil catorce y publicada el veintiuno siguiente, los dos primeros actos fueron realizados conforme a lo dispuesto por los artículos 33, fracción I, 36, fracción I y 38 de la Constitución Política del Estado; 18, fracción I y 47, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 75 y 76 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo, cumpliendo con su compromiso de proteger a los veracruzanos en cuanto a su seguridad social.

- Es improcedente la acción de inconstitucionalidad, porque las normas impugnadas no son contradictorias de la Constitución Federal; además, la accionante debió citar y precisar cuáles son las disposiciones jurídicas que supuestamente se contradicen con lo expuesto en las normas jurídicas impugnadas. Suponiendo sin conceder que se hubieran afectado derechos personales o garantías constitucionales de algún interesado, ello de ninguna manera puede generar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, pues para ello es necesario que contravengan a la Constitución Federal.

- La acción de inconstitucionalidad no es la vía idónea para defender o proteger violaciones a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, si es que existieran dichas violaciones, por lo que no hay violación alguna al principio de legalidad. Es equívoco que al promover acciones de inconstitucionalidad todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución puedan invocarse como violados, pues para ello existe el juicio de amparo, ya que no puede considerarse que sea el mismo procedimiento y la misma ley aplicable para defender un derecho personal, por tanto, la accionante se equivoca en el modo, tiempo y lugar que le asiste a sus expresiones, confundiendo el juicio de amparo con la acción de inconstitucionalidad.

- En el caso del artículo 16 impugnado que establece que los recursos para cubrir el costo de las prestaciones establecidas en la ley y los gastos de administración correspondientes se obtendrán de las cuotas y aportaciones de los trabajadores, pensionistas y el patrón, la persona que se sintiera agraviada con dicha norma, tiene expedita la vía del juicio de amparo, mas no se puede pretender que se trata de una norma inconstitucional, porque ello nos llevaría a confundir el juicio de amparo con la acción de inconstitucionalidad.

³ *Ibíd.* Páginas 135 a 142.

⁴ *Ibíd.* Páginas 160 a 195.

En el caso, los pensionistas no sufren agravio alguno puesto que se trata de una disposición administrativa que nada tiene que ver con los contribuyentes.

- El artículo 19 impugnado que establece que los pensionistas aportaran al instituto el 12% de la jubilación o pensión que disfruten, no contradice alguna norma constitucional, ya que la propia Constitución General otorga la facultad a las entidades federativas de organizar y establecer su propio régimen tributario y financiero y, si el 12% que se impuso resulta ser una carga para la pensión que recibe un jubilado, éste en su momento oportuno, puede hacer valer dichos derechos, a través del juicio de amparo.

- El artículo 32 impugnado no contraviene ninguna norma de la Constitución Federal por lo que no puede considerarse como inconstitucional, pues el hecho de que en su contexto no sea concordante con los deseos de la actora, no por ello, resulta inconstitucional. Además, hasta este momento no se ha causado daño alguno a los interesados que dicen les afecta la nueva ley de pensiones del Estado, por lo que no existe afectación alguna a la promovente.

- El artículo 59 tampoco es aplicable a una acción de inconstitucionalidad, puesto que no existe norma constitucional que establezca que a los familiares de un pensionista se les debe reintegrar las cuotas aportadas al instituto con sus respectivos intereses, y suponiendo sin conceder que los familiares sufrieran algún daño en relación a que los intereses les fueran negados, no pueden exigirlos a través de una acción de inconstitucionalidad, pues existen procedimientos administrativos para reclamar los intereses correspondientes.

- A los pensionados no se les ha incrementado de manera alguna la cuota que han venido otorgando por concepto de aportación al instituto porque están protegidos por el artículo tercero transitorio y además, porque ellos se sujetan al régimen con el cual se jubilaron, por lo que las normas jurídicas impugnadas no son inconstitucionales.

- Se respeta la igualdad contenida en el artículo 1o. de la Constitución Federal, ya que no se ha provocado ningún daño a quienes no tienen forma de incrementar su percepción económica por estar protegidos por la Ley de Pensiones del Estado.

- La accionante resalta los principios de proporcionalidad, equidad e igualdad tributaria, pero éstos no responden a una acción de inconstitucionalidad de la norma, es decir, no es la vía y forma idónea para hacer válida la violación de los mismos, ya que son aplicables de manera personal, debido a que cada uno de los pensionados tienen características diferentes en

cuanto a sus emolumentos que reciben y aportaciones que otorgan, de aquí que la propia Constitución Federal les otorgue y les proteja sus garantías constitucionales.

B) El Poder Ejecutivo, por su parte manifestó, en síntesis, lo siguiente:

- Es cierto que promulgó la Ley Número 287 de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la que contiene los numerales 16, 19, 32 y 59 impugnados, y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 35, párrafo segundo y 49, fracción II, de la Constitución Local, ordenó su publicación en la Gaceta Oficial de la entidad, número extraordinario 288, de veintiuno de julio de dos mil catorce, en virtud de que no se estimó violatoria de disposición constitucional o legal alguna, ni tampoco de convención internacional.

- El proceso legislativo que dio lugar a la ley impugnada no vulnera los principios de democracia deliberativa e igualdad de las minorías, publicidad, legalidad y certeza jurídica, pues todas las fuerzas políticas se encontraban presentes en el Congreso del Estado, y participaron en su discusión y aprobación.

- Los argumentos de invalidez son infundados, en virtud de que no están expresados en su justa dimensión, ya que en una situación similar respecto del sistema de reparto que adoptó el Estado de Veracruz, en el cual el patrón, los trabajadores y los futuros pensionistas de mediano a alto ingreso colaboran en el sostenimiento de la nómina de los pensionistas a través de un fondo denominado reserva técnica, pero del Estado de Sonora, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar la constitucionalidad del artículo 60 Bis B de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores reconoció implícitamente la constitucionalidad de los descuentos a los pensionados, estableciendo como condición a dicho esquema, que deben sujetarse a los principios de justicia fiscal contenidos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal.

- Del citado criterio derivó la tesis 2a./J. 111/2012 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, de rubro: "FONDO DE PENSIONES. LA APORTACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60 BIS B DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE SONORA ES DE SEGURIDAD SOCIAL Y, POR TANTO, CONSTITUYE UNA CONTRIBUCIÓN SUJETA A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE JUSTICIA FISCAL."

- El principio de justicia fiscal a que se refiere la tesis anterior, fue retomado por el Tribunal Pleno en la diversa tesis P./J. 21/2013 (10a.), de rubro:

"RENDA. EL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL ESTABLECER UNA EXENCIÓN LIMITADA SOBRE LOS INGRESOS PROVENIENTES DE JUBILACIONES, PENSIONES Y OTRAS FORMAS DE RETIRO, Y GRAVAR POR EL EXCEDENTE, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 25 DE MAYO DE 2012)."

- El artículo 17 en relación con el artículo tercero transitorio de la ley impugnada se ajustan a los aludidos criterios jurisprudenciales, ya que sólo aplicará para aquellos pensionistas que llegaran a tener un ingreso superior al equivalente a tres salarios mínimos generales de la zona "A" elevado al mes, ya que se garantiza un rango de exención y sólo sobre el excedente se descontará el porcentaje del 12% (doce por ciento), con base en el salario mínimo general vigente en dicha zona, que es de 67.29 (sesenta y siete pesos veintinueve centavos), lo que significa que los pensionistas que tengan ingresos hasta de \$6,056.10 (seis mil cincuenta y seis pesos diez centavos), estarán exentos del descuento porcentual, además de que este porcentaje solamente incidirá en aquellos que tengan una expectativa de derecho de jubilación a partir de la entrada en vigor de la ley pensionaria estatal, tal y como se encuentra previsto en el artículo tercero transitorio. Consecuentemente, los actuales pensionistas no entrarán en este esquema.

- Así, este esquema de descuento respeta el principio de justicia fiscal que exige el Máximo Tribunal de Justicia, lo cual se puede comprobar al revisar el sistema pensionario de diversas entidades federativas, pues existen Estados que ya tienen establecido un porcentaje a los jubilados y pensionados, aun y cuando en alguno de ellos tienen un sistema de cuentas individuales.

- En la iniciativa de la ley impugnada se tomaron en consideración diversas opiniones sindicales, debido a que el sistema pensionario ha venido enfrentado una creciente situación deficitaria y de no realizar una acción inmediata, se provocaría su colapso financiero en perjuicio de los actuales jubilados. Al respecto, se ofrece como prueba el estudio actuarial realizado y presentado a la Dirección General del Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz, en el que se constata que sus resultados y costos financieros impactarían negativamente al sistema de pensiones estatal.

- Al mes de junio de dos mil catorce, la población derechohabiente del Instituto de Pensiones del Estado fue: a) Trabajadores activos 96,315 y b) pensionados 25,691, lo que se traduce en una proporción de 3.75 trabajadores activos por cada pensionado, cuando la recomendación actuarial a nivel nacional es que sea de cuando menos 12 trabajadores. Es decir, se tendría que incrementar la nómina de trabajadores activos para los entes incorporados a

dicho instituto en una proporción adicional de 8 trabajadores, lo que representaría un enorme costo fiscal con muy fuertes repercusiones sociales, ya que se tendrían que cancelar muchos programas de educación, salud y obra pública.

- Durante el ejercicio dos mil trece, los ingresos por cuotas y aportaciones fueron de \$2,607'600,000.00 (dos mil seiscientos siete millones seiscientos mil pesos), mientras que el pago por pensiones y jubilaciones ascendió a la cantidad de \$3,720'800,000.00 (tres mil setecientos veinte millones ochocientos mil pesos). Lo que significa que dicho organismo tuvo en déficit de \$1,113'200,000.00 (mil ciento trece millones doscientos mil pesos), monto que el Gobierno del Estado tuvo que aportar para hacer frente a esa problemática financiera y no se paralizara el pago de la nómina de pensionados.

- No existe alguna disposición de un tratado internacional que impida que las pensiones sean objeto de un gravamen. La Suprema Corte ha sostenido que no es inconstitucional el cobro del impuesto sobre la renta respecto de las pensiones, en las tesis P/J. 24/2013 (10a.) y P/J. 23/2013 (10a.), de rubros: "RENDA. EL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL PREVER UNA RETENCIÓN PARA INGRESOS QUE EXCEDEN UN MONTO DETERMINADO, NO DESATIENDE LA CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS, EN RELACIÓN CON EL CONVENIO NÚMERO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, NI EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 25 DE MAYO DE 2012)." y "RENDA. EL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL PREVER UNA RETENCIÓN POR INGRESOS QUE EXCEDEN UN MONTO DETERMINADO, NO DESATIENDE EL CONVENIO NÚMERO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO NI EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y, POR ENDE, NO VIOLA LOS ARTÍCULOS 1o. Y 133 CONSTITUCIONALES (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 25 DE MAYO DE 2012)."

- La referencia al principio de previsión social no tiene sustento, pues en la doctrina del derecho de la seguridad social no existe dicho principio como tal, en todo caso, debería considerarse que la aportación de los pensionados busca fortalecer la previsión social si se entiende que ésta, en su sentido esencial, consiste en hacer previsiones, a fin de asegurar que las futuras generaciones disfruten de beneficios sociales como la pensión. Las medidas adoptadas en la reforma del sistema de pensiones de Veracruz, incluida la cuota aplicada a las pensiones mayores de tres salarios mínimos, se ubican precisamente en el cumplimiento del objetivo de la previsión social para que

dicho sistema sea viable y pueda atender las futuras necesidades de los trabajadores hoy activos.

- La considerable carga que representa para el gasto público, que es financiado por los contribuyentes, hace concluir que el complemento que debe otorgar el Estado para cubrir el monto mensual de las pensiones permite, a su vez, considerar que una aportación hecha por quienes disfrutan de las mismas, es realmente una contribución al gasto público, lo cual está permitido constitucionalmente, siempre y cuando esa contribución sea proporcional y equitativa, características que se mantienen en la aplicación de la cuota que ha sido impugnada.

- En cuanto a la impugnación del artículo 32, el promovente no toma en cuenta que en múltiples ocasiones el patrón, ya sea estatal o municipal, se encuentra imposibilitado para retener las cuotas que le correspondan al trabajador para enterarlas al Instituto de Pensiones del Estado, lo cual se supera con la redacción del artículo 32 impugnado, que tiene por objeto garantizar el cumplimiento de las cuotas y aportaciones afectas al pago de pensiones, lo cual de ninguna manera es inconstitucional porque lo que se persigue es garantizar el flujo para el pago de los pensionistas, para la vigencia del derecho de los trabajadores bajo el principio de solidaridad con el fin de hacer extensiva a todas las personas el poder participar de los beneficios que le sean brindados por el sistema de seguridad social. Lo que no es violatorio de las disposiciones constitucionales, legales o convenciones internacionales que refiere el promovente.

- Finalmente en cuanto a la impugnación del artículo 59, el promovente pretende hacer similares dos cuestiones diferentes, una cosa es la mora por falta de pago oportuno y otra, la devolución de las cuotas. En el primer caso, aplica a los patrones que no enteran en forma oportuna las cuotas y aportaciones, y trae como consecuencia el pago de intereses moratorios, además de las sanciones administrativas a las que pueden hacerse acreedores los servidores públicos responsables por el retraso. Por el contrario, en ninguna parte de la Constitución Federal ni tampoco en la ley se establece que las cuotas y aportaciones en materia de seguridad social generarán intereses porque no tienen carácter de inversión financiera. Por tanto, no se transgrede el principio de igualdad que aduce el promovente, pues no es el trabajador quien está obligado a pagar los intereses por el entero no oportuno de las cuotas a su cargo, como para alegar una situación de desigualdad en la devolución sin intereses del monto total de sus aportaciones en los casos de retiro sin derecho a pensión, consecuentemente, no puede existir una proporción paramétrica como lo pretende hacer parecer el promovente.

8. **Opinión del procurador general de la República.** Este funcionario no emitió opinión alguna.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado I.

9. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

II. Competencia

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado II.

10. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos preceptos de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Oportunidad.

11. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁶ dispone que el plazo para promover

⁵ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulnere los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los Estados de la República, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

"Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁶ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional

una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados, considerando para el cómputo cuando se trate de materia electoral, todos los días como hábiles.

12. El decreto por el que se expide la "Ley Número 287 de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave" se publicó en la Gaceta Oficial de la entidad de veintiuno de julio de dos mil catorce,⁷ de donde se desprenden los artículos 16, 19, 32 y 59 como normas impugnadas.

13. Tomando en cuenta esta fecha –veintiuno de julio–, el primer día del plazo para efectos del cómputo respectivo fue el veintidós de julio, de lo que resulta que el plazo de treinta días naturales venció el veinte de agosto de dos mil catorce.

14. Por tanto, la demanda de acción se presentó dentro del plazo respectivo –veinte de agosto–, según se advierte del reverso de la foja sesenta y uno del expediente, por ende, la impugnación resulta oportuna.

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado III.

IV. Legitimación

15. Se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

16. Suscribe la demanda, Raúl Plascencia Villanueva, ostentándose como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de su designación por el Senado de la República de fecha cinco de noviembre de dos mil nueve.⁸

17. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁹ la Comisión

impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

⁷ A fojas 45 y siguientes del expediente principal.

⁸ *Ibíd.* Foja 63.

⁹ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

Nacional de los Derechos Humanos podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales, entre otras, y, si en el caso, se promovió la acción en contra de diversos artículos de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz, expedida por el Congreso Local, esto es, de una ley estatal, y además se plantea, entre otros aspectos, la vulneración a los derechos humanos relacionados con la seguridad social en materia de pensiones, no cabe duda que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado IV.

18. Consecuentemente, en términos del invocado precepto constitucional, en relación con el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹⁰ dicho funcionario cuenta con la legitimación necesaria.

V. Causas de improcedencia.

19. El Poder Legislativo de la entidad señala que la acción de inconstitucionalidad es improcedente porque las normas impugnadas no son contradictorias de la Constitución Federal; además, que la accionante debió citar y precisar cuáles son las disposiciones jurídicas que supuestamente se contradicen con lo expuesto en las normas jurídicas impugnadas, y que suponiendo sin conceder que se hubieran afectado derechos personales o garantías constitucionales de algún interesado, ello de ninguna manera puede generar la inconstitucionalidad de las normas

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

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los Estados de la República, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

¹⁰ **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte."

impugnadas, pues para ello es necesario que contravengan a la Constitución Federal.

20. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que debe desestimarse dicho planteamiento, en virtud de que su estudio involucra el estudio de fondo del asunto, puesto que si las normas impugnadas son contradictorias de la Constitución Federal o no, son cuestiones relacionadas con el fondo del asunto que precisamente debe ser analizado por este tribunal.¹¹

21. Por otra parte, el mismo Poder Legislativo señala que la acción de inconstitucionalidad no es la vía idónea para defender o proteger un derecho personal, puesto que si las normas impugnadas afectaron derechos personales o garantías constitucionales de algún interesado pueden hacerlo por medio del juicio de amparo.

22. De igual manera debe desestimarse dicho planteamiento, ya que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones de los Derechos Humanos, tanto la nacional como las locales, fueron legitimadas en este tipo de procedimientos de control de constitucionalidad, precisamente para la defensa de los derechos humanos, por lo que la acción de inconstitucionalidad si es la vía idónea para plantear este tipo de argumentos.

23. En efecto, de conformidad con el precepto constitucional señalado, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se encuentra legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los Estados de la República tienen legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales que consideren transgresoras de los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte y, finalmente para el caso de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito

¹¹ Sirve de apoyo la tesis P./J. 36/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 865.

Federal, su legitimación para la promoción de este tipo de medio de control constitucional, se encuentra acotado a la impugnación de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que de igual manera considere violatorias de los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales suscritos por México.

24. Al respecto, cabe precisar que las acciones de inconstitucionalidad son un medio de control abstracto de la constitucionalidad de las normas que se consideren transgresoras de los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte, en las que si bien, se pueden plantear violaciones a derechos humanos, estos planteamientos deben hacerse siempre de manera general y de ningún modo podrán estar dirigidos a personas en lo individual ni ser derivados de casos concretos específicos, pues en esos casos, efectivamente, el medio idóneo para combatirlos lo será el juicio de amparo.

25. Al no advertirse otra causa de improcedencia, se procede al estudio de los conceptos de invalidez que fueron planteados.

VI. Consideraciones y fundamentos

26. Del análisis de los conceptos de invalidez formulados por la comisión promovente, se advierten tres temas sobre los que este Pleno se pronunciará:

Tema 1. Inconstitucionalidad de la obligación a los pensionados de aportar el 12% de su percepción para el fondo de pensiones. (Artículos 16 y 19 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz).

Tema 2. Inconstitucionalidad de la condición para el trabajador o sus familiares derechohabientes de estar al corriente en el pago de las cuotas y aportaciones para realizar cualquier trámite ante el instituto (Artículo 32 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz).

Tema 3. Inconstitucionalidad de la determinación de renunciar a los intereses generados por las cuotas enteradas al instituto por los trabajadores sin derecho a una pensión jubilatoria (Artículo 59 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz).

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado V.

27. **Parámetro de control.** Previamente a abordar los conceptos de invalidez relacionados con los derechos laborales de seguridad social, es pertinente tener nuestro marco de constitucionalidad o parámetro de control bajo el cual serán examinadas las normas generales impugnadas.

28. El artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica:

"Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"...

"B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los territorios federales y sus trabajadores:

"...

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte."

29. Por su parte, el Convenio Número 102 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la seguridad social (norma mínima),¹² en las partes que interesan señala:

"Artículo 25

"Todo miembro para el cual esté en vigor esta parte del convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte."

"Artículo 26

"1. La contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad prescrita.

¹² Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social (entrada en vigor: 27 abril 1955) Adopción: Ginebra, 35a. reunión CIT (28 junio 1952) - Estatus: Instrumento actualizado (convenios técnicos).

"2. La edad prescrita no deberá exceder de sesenta y cinco años. Sin embargo, la autoridad competente podrá fijar una edad más elevada, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate.

"3. La legislación nacional podrá suspender la prestación si la persona que habría tenido derecho a ella ejerce ciertas actividades remuneradas prescritas, o podrá reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito, y las prestaciones no contributivas, cuando las ganancias del beneficiario, o sus demás recursos, o ambos conjuntamente, excedan de un valor prescrito."

"Artículo 67

"Con respecto a cualquier pago periódico al que se aplique el presente artículo:

"a) el monto de la prestación deberá determinarse de acuerdo con una escala prescrita o según una regla fijada por las autoridades públicas competentes, de conformidad con reglas prescritas;

"b) el monto de la prestación no podrá reducirse sino en la medida en que los demás recursos de la familia del beneficiario excedan de sumas apreciables prescritas o fijadas por las autoridades competentes, de conformidad con reglas prescritas;

"c) el total de la prestación y de los demás recursos de la familia, previa deducción de las sumas apreciables a que se refiere el apartado b) anterior, deberá ser suficiente para asegurar a la familia condiciones de vida sanas y convenientes, y no deberá ser inferior al monto de la prestación calculada de conformidad con las disposiciones del artículo 66;

"d) las disposiciones del apartado c) se considerarán cumplidas si el monto total de las prestaciones pagadas, para la parte en cuestión, excede, por lo menos, del 30 por ciento del monto total de las prestaciones que se obtendrían aplicando las disposiciones del artículo 66 y las disposiciones siguientes:

"i) apartado b) del artículo 15, para la parte III;

"ii) apartado b) del artículo 27, para la parte V;

"iii) apartado b) del artículo 55, para la parte IX;

"iv) apartado b) del artículo 61, para la parte X.

Cuadro anexo a la parte XI. Pagos periódicos al beneficiario tipo

Partes	Contingencias	Beneficiarios tipo	Porcentaje
III	Enfermedad	Hombre con cónyuge y dos hijos	45
IV	Desempleo	Hombre con cónyuge y dos hijos	45
V	Vejez	Hombre con cónyuge en edad de pensión	40
VI	Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales:		
	Incapacidad para trabajar	Hombre con cónyuge y dos hijos	50
	Invalidez	Hombre con cónyuge y dos hijos	50
	Sobrevivientes	Viuda con dos hijos	40
VIII	Maternidad	Mujer	45
IX	Invalidez	Hombre con cónyuge y dos hijos	40
X	Sobrevivientes	Viuda con dos hijos	40."

30. Del citado convenio se advierte la autorización de dos casos de reducción, a saber:

a) En el supuesto de prestaciones de vejez, podrán suspenderse éstas si se ejercen actividades remuneradas o podrán reducirse las contributivas cuando las ganancias del beneficio exceda de un valor prescrito.¹³

b) Respecto de pagos periódicos, en la medida que los demás recursos de la familia del beneficiario excedan de sumas apreciables fijadas por las autoridades competentes, de conformidad con reglas prescritas.

¹³ Respecto al término "prescrito" véase el artículo 1 del convenio aludido, que establece "el término prescrito significa determinado por la legislación nacional o en virtud de la misma; ..."

31. En relación con dicho convenio este Alto Tribunal ya se ha pronunciado en la tesis P/J. 22/2013 (10a.),¹⁴ en el sentido de que el mismo cumple con los requisitos de forma para incorporarse al ordenamiento jurídico mexicano, en particular en materia de jubilaciones, pensiones u otras formas de retiro, puesto que entró en vigor para México el doce de octubre de mil novecientos sesenta y dos.

32. A continuación, se procede al análisis temático de los planteamientos de invalidez.

33. Tema 1. Inconstitucionalidad de la obligación a los pensionados de aportar el 12% de su percepción para el fondo de pensiones. (Artículos 16 y 19 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz).

¹⁴ Décima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 5, de título, subtítulo y texto: "CONVENIO NÚMERO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, RELATIVO A LA NORMA MÍNIMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, CUMPLE CON LOS REQUISITOS DE FORMA PARA INCORPORARSE AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO, PARTICULARMENTE EN MATERIA DE JUBILACIONES, PENSIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO.—Una vez abierto el convenio referido a la ratificación de los países miembros del organismo internacional señalado, en México se desarrolló el procedimiento respectivo a través del cual el presidente de la República propuso a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión la expedición del decreto por el cual se aprueba el Convenio Número 102, el cual, una vez agotados los trámites conducentes, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1959; posteriormente, el Ejecutivo Federal emitió el instrumento de ratificación y giró instrucciones para depositarlo ante la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo —destacando las partes que se comprometía a cumplir el Gobierno Mexicano—, quedando registrada dicha ratificación ante la oficina aludida el 12 de octubre de 1961, por lo que, en términos de su artículo 79, entró en vigor para México doce meses después, esto es, el 12 de octubre de 1962. Ahora bien, en la comunicación de la ratificación relativa se especificó cuáles de las partes II a la X aceptaba México, de ahí que, observándose las reglas contenidas en el artículo 2, nuestro país debe aplicar las siguientes partes: I. Disposiciones generales, artículos 1 al 6; II. Asistencia médica, artículos 7 al 12; III. Prestaciones monetarias de enfermedad, artículos 13 al 18; **V. Prestaciones de vejez, artículos 25 a 30**; VI. Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, artículos 31 a 38; VIII. Prestaciones de maternidad, artículos 46 a 52; IX. Prestaciones de invalidez, artículos 53 a 58; X. Prestaciones de sobrevivientes, artículos 59 a 64; **XI. Cálculo de pagos periódicos, artículos 65 a 67 (las disposiciones correspondientes)**; XII. Igualdad de trato a los residentes no nacionales, artículo 68 (las disposiciones correspondientes); XIII. Disposiciones comunes, artículos 69 a 72 (las disposiciones correspondientes); y, XIV. Disposiciones diversas, artículos 73 a 77 (las disposiciones correspondientes). Lo anterior, lleva a corroborar que el Convenio Número 102 satisface los requisitos de forma para incorporarse al sistema jurídico mexicano y, de sus partes sustantivas (I a XIV), nuestro país debe acatar todas ellas (en el caso de las partes XI a XIV, las disposiciones correspondientes), con excepción de las partes IV. Prestaciones de desempleo, artículos 19 a 24, y VII. Prestaciones familiares, artículos 39 a 45; lo cual significa que México debe observar, en particular, los artículos 26, punto 3 y **67, inciso b), en tanto contienen disposiciones sobre el pago periódico de prestaciones aplicables para las de vejez, esto es, normas relacionadas con el pago de jubilaciones, pensiones u otras formas de retiro.**"

34. Los artículos impugnados señalan:

"Artículo 16. Los recursos para cubrir el costo de las prestaciones establecidas en esta ley y los gastos de administración correspondientes se obtendrán de las cuotas y aportaciones que están obligados a pagar los trabajadores, pensionistas y el patrón.

"Los gastos administrativos a que se refiere el párrafo anterior nunca excederán del 1.68% del total de los sueldo (sic) de cotización y pensiones gravables que se generen en el año fiscal correspondiente; lo no ejercido deberá destinarse a la reserva técnica.

"Los recursos que ingresen al instituto por concepto de cuotas y aportaciones y la reserva técnica, se podrán utilizar para cubrir las prestaciones establecidas en la ley a favor de los pensionistas."

"Artículo 19. Los pensionistas aportarán al instituto el 12% de la jubilación o pensión que disfruten. Queda exento de este porcentaje, la percepción que no exceda el monto equivalente a tres salarios mínimos generales elevado al mes correspondiente al área geográfica 'A', sobre el excedente se pagará la aportación. La aportación antes señalada se les descontará del pago mensual que reciban y el instituto lo destinará a la reserva técnica."

35. En síntesis el promovente argumenta que los artículos 16 y 19 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en relación con el artículo 17 del propio ordenamiento, transgreden los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, así como el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ya que se vulnera el derecho de igualdad en materia de seguridad social, y los principios de previsión social y equidad, al obligarse a los pensionados al igual que los trabajadores en activo a aportar el 12% de sus respectivas percepciones para cubrir el monto de las prestaciones establecidas en la ley y los gastos de administración correspondientes. Lo anterior, argumentan, implica un trato inequitativo entre un trabajador en activo y un pensionado, pues la cuota impuesta al trabajador en activo se justifica ya que su economía no se ve afectada al poder incrementar su salario escalando puestos o compaginar su función con otra labor, mientras que el pensionado, sólo puede ver incrementado el monto de su pensión en proporción al porcentaje que aumenta el salario mínimo general de la zona. Agrega el argumento de que la finalidad de todo fondo de pensiones radica en que cuando se haya otorgado la pensión, ésta se cuantifique con base en las aportaciones realizadas durante la vida laboral y en relación con el porcentaje correspondiente a los años trabajados.

36. El argumento del promovente sobre el trato inequitativo entre pensionados y trabajadores en activo se basa entonces en que no debe tratarse igual a personas en situaciones desiguales.

37. De un análisis de los artículos constitucionales y convencionales citados por el promovente, se advierte que los mismos se refieren de manera principal al principio de igualdad y no discriminación y en específico al artículo 123 donde se establecen las bases mínimas para la seguridad social, fijándose los rubros mínimos que ésta debe de cubrir, que incluyen el concepto de jubilación. Por su parte este tribunal encuentra que los artículos 26, 28 y 29 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo,¹⁵ establecen que la edad prescrita para acceder a las prestaciones de vejez no deberá exceder de una cierta edad (65 años) y que tiene un mínimo de años de cotización.

¹⁵ "Artículo 26

"1. La contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad prescrita.

"2. La edad prescrita no deberá exceder de sesenta y cinco años. Sin embargo, la autoridad competente podrá fijar una edad más elevada, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate.

"3. La legislación nacional podrá suspender la prestación si la persona que habría tenido derecho a ella ejerce ciertas actividades remuneradas prescritas, o podrá reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito, y las prestaciones no contributivas, cuando las ganancias del beneficiario, o sus demás recursos, o ambos conjuntamente, excedan de un valor prescrito."

"Artículo 28

"La prestación consistirá en un pago periódico, calculado en la forma siguiente:

"a) Cuando la protección comprenda a categorías de asalariados o a categorías de la población económicamente activa, de conformidad con las disposiciones del artículo 65 o con las del artículo 66;

"b) Cuando la protección comprenda a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del artículo 67."

"Artículo 29

"1. La prestación mencionada en el artículo 28 deberá garantizarse, en la contingencia cubierta, por lo menos:

"a) A las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas, un periodo de calificación que podrá consistir en treinta años de cotización o de empleo, o en veinte años de residencia;

"b) Cuando en principio estén protegidas todas las personas económicamente activas, las personas protegidas que hayan cumplido un periodo de calificación prescrito de cotización y en nombre de las cuales se hayan pagado, durante el periodo activo de su vida, cotizaciones cuyo promedio anual alcance una cifra prescrita.

"2. Cuando la concesión de la prestación mencionada en el párrafo 1 esté condicionada al cumplimiento de un periodo mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos:

"a) A las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas, un periodo de calificación de quince años de cotización o de empleo; o

38. Todos los demás elementos que se contienen en el apartado B del artículo 123, se refieren a derechos, garantías y bases mínimas de los trabajadores en activo, tales como: duración de la jornada diaria, días de descanso, vacaciones, escalafón, salarios, etcétera, los cuales no aplican ya a los jubilados o pensionados. Así, resulta evidente para este tribunal que la situación de trabajador en activo es un rango de edades y de años laborales en los que el trabajador se desarrolla con ciertos derechos y expectativas que en el momento en el que su vida laboral activa termina desaparecen.

39. Es por ello que no es erróneo el argumento del promovente en el sentido de que ambas situaciones son distintas, ya que se refieren a un estatus diferenciado por la misma Constitución. Además, estos argumentos por parte del promovente no son novedosos, sino que los mismos han sido contruidos ya en diversos precedentes emitidos por parte de órganos del Poder Judicial de la Federación, que pueden encontrarse reflejados en diversas tesis de jurisprudencia.¹⁶

"b) Cuando en principio estén protegidas todas las personas económicamente activas, a las personas protegidas que hayan cumplido un periodo de calificación prescrito de cotización y en nombre de las cuales se haya pagado, durante el periodo activo de su vida, la mitad del promedio anual de cotizaciones prescrito a que se refiere el apartado b) del párrafo 1 del presente artículo.

"3. Las disposiciones del párrafo 1 del presente artículo se considerarán cumplidas cuando se garantice una prestación calculada de conformidad con la parte XI, pero según un porcentaje inferior en diez unidades al indicado en el cuadro anexo a dicha parte para el beneficiario tipo, por lo menos a las personas que hayan cumplido, de conformidad con reglas prescritas, diez años de cotización o de empleo, o cinco años de residencia.

"4. Podrá efectuarse una reducción proporcional del porcentaje indicado en el cuadro anexo a la parte XI cuando el periodo de calificación correspondiente a la prestación del porcentaje reducido sea superior a diez años de cotización o de empleo, pero inferior a treinta años de cotización o de empleo. Cuando dicho periodo de calificación sea superior a quince años, se concederá una pensión reducida, de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo.

"5. Cuando la concesión de la prestación mencionada en los párrafos 1, 3 o 4 del presente artículo esté condicionada al cumplimiento de un periodo mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, en las condiciones prescritas, a las personas protegidas que, por el solo hecho de la edad avanzada a que hubieren llegado cuando las disposiciones que permitan aplicar esta parte del convenio se hayan puesto en vigor, no hayan podido cumplir las condiciones prescritas de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo, a menos que, de conformidad con las disposiciones de los párrafos 1, 3 o 4 de este artículo, se conceda una prestación a tales personas a una edad más elevada que la normal."

¹⁶ Tesis V.3o.P.A. J/3 (10a.) Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito de rubro: "INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE SONORA. EL ARTÍCULO 60 BIS B DE LA LEY RELATIVA, AL OBLIGAR A LOS PENSIONADOS A APORTAR EL 10% DE SU PERCEPCIÓN AL FONDO DE PENSIONES, VIOLA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."; tesis XIII.T.A. J/2 (10a.) del Tribunal Colegiado en Materias del Trabajo y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, de rubro: "PENSIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA. LOS ARTÍCULOS 6, FRACCIÓN III, 18, PÁRRAFO

40. Si bien esta Suprema Corte no se ha pronunciado sobre este primer tema específico analizado en esta acción de inconstitucionalidad, resulta persuasiva la construcción de estos órganos del Poder Judicial en el sentido de que sí nos encontramos ante una situación desigual entre el trabajador en activo y el pensionado, en donde se le atribuyen al primero ciertas características como: la percepción de un salario por un trabajo personal subordinado, la potencialidad de ascenso por escalafón, la suma de años por antigüedad, así como la expectativa de derecho de que cuando se cubran los requisitos de edad y tiempo de cotización pueda acceder a una jubilación. Por otro lado, al jubilado o pensionado, ya no se le atribuye ninguna de estas características, ya que su ingreso sólo dependerá de lo fijado por la ley y de los distintos índices para su actualización y ya no de los elementos que componen una relación de trabajo subordinada, por lo que ya no puede esperar una mejora o cambio en sus prestaciones. Finalmente, la aportación que el trabajador en activo hace al fondo de seguridad social, ya sea por solidaridad en cuentas colectivas o en cuentas individuales, para el posterior pago de estos montos de pensión o jubilación, es durante el transcurso de su vida activa y no cuando ya está en esa condición de jubilado o pensionado, esto es, un jubilado o pensionado no aporta para su propia pensión o jubilación o para los trabajadores en activo que en un futuro vayan a estar en esa condición.

41. Desde esta perspectiva, resulta claro para este tribunal que los pensionados o jubilados se encuentran en situaciones distintas a los trabajadores en activo y no existe una justificación constitucional para el cobro de aportaciones a los primeros para el monto destinado a cubrir estas mismas pensiones. Cabe señalar que en el caso de las normas impugnadas se hace una distinción entre los montos destinados para el pago de pensiones presen-

SEGUNDO Y OCTAVO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, QUE DISPONEN QUE QUIENES ADQUIERAN EL CARÁCTER DE JUBILADOS DEBEN APORTAR EL 9% DE SU PENSIÓN PARA INCREMENTAR EL FONDO RESPECTIVO, SON INCONVENCIONALES E INCONSTITUCIONALES AL DESATENDER LOS ARTÍCULOS 26, NUMERAL 3 Y 67, INCISO B) DEL CONVENIO NÚMERO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y VIOLAR EL DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD.". No pasa desapercibida la tesis de la Segunda Sala de este tribunal en la cual se confirma la inconstitucionalidad del establecimiento de un mayor porcentaje de aportación a los pensionados que a los trabajadores en activo para sufragar los servicios de salud, este criterio está contenido en la tesis 2a./J. 68/2014 (10a.), de rubro: "SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY RELATIVA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 36, PUBLICADO EN LA GACETA DEL GOBIERNO DE LA ENTIDAD EL 19 DE DICIEMBRE DE 2012, VIOLA LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.". Debe subrayarse que este último criterio se refiere al establecimiento de un porcentaje mayor a los pensionados que a los trabajadores en activo, que es una situación distinta a la establecida por las normas impugnadas.

tes o futuras (reserva técnica) y aquellos montos destinados para los gastos de administración, los cuales no pueden exceder de 1.68% del total del sueldo o la pensión recibida (artículo 16, párrafo 2); es por ello que si bien es posible pensar en aportaciones destinadas exclusivamente a los gastos de administración que pudieran ser cobradas a los pensionados o jubilados, ésta no es la racionalidad de las normas impugnadas.

42. El artículo 1o. de la Constitución, en sus párrafos primero y quinto, establece el principio de igualdad y no discriminación el cual, para ser limitado o configurado por parte del legislador mediante la generación de un trato desigual para personas iguales o igual para personas desiguales, tienen que encontrar una justificación constitucionalmente legítima, en especial cuando la distinción entre tipos de sujetos es realizada por la misma Constitución, como en el caso ya analizado del artículo 123. Sin embargo, este tribunal considera que esta justificación no se encuentra en la Constitución Federal, ni es posible desprenderla de las convenciones aplicables al caso que se analiza.

43. Que desde la exposición de motivos de la ley se haya justificado de manera extensa y puntual la mala situación financiera en que se encuentra el Instituto de Pensiones del Estado y la necesidad del establecimiento de un porcentaje de aportación por parte de los jubilados para el fondo de pensiones con el fin de asegurar la viabilidad económica de dicho instituto y del cobro futuro de las pensiones, lo que posteriormente se avaló por el Congreso Local en el procedimiento legislativo, si bien es una situación de suyo grave sobre la cual se deben encontrar soluciones, no constituye una finalidad constitucional legítima para limitar o desaparecer la distinción analizada entre jubilados o pensionados y trabajadores en activo y generar un trato igual en lo que corresponde a las aportaciones para el fondo de pensiones del Estado.

44. De este modo, al existir una clara diferencia entre trabajadores en activo y pensionados y no encontrarse una justificación constitucionalmente legítima para un trato que no reconozca esta diferencia, este tribunal considera que este concepto de invalidez es fundado y, por tanto, debe declararse la invalidez de: la porción normativa que indica "pensionistas" del párrafo primero del artículo 16; la porción normativa que indica "y pensiones gravables" del segundo párrafo del artículo 16; así como del artículo 19 en su totalidad, todos de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VI, visibles hasta este párrafo, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo 16, párrafos primero –en la porción normativa que indica "pensionistas"– y segundo –en la porción normativa que indica "y pensiones gravables"– de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad el veintinueve de julio de dos mil catorce. Y por unanimidad de diez votos las relativas a la declaración de invalidez del artículo 19 de dicho ordenamiento.

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VI, visibles en este párrafo, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo 95, fracción II, de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad el veintiuno de julio de dos mil catorce. Por unanimidad de diez votos las relativas a la declaración de invalidez del artículo tercero transitorio de dicho ordenamiento.

45. Derivado de lo anterior y de conformidad con la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,¹⁷ esta declaratoria de invalidez debe hacerse extensiva al artículo 95, fracción II, en la porción normativa que indica "pensionistas" de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como al artículo tercero transitorio de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,¹⁸ al estar íntimamente relacionados con la impugnación analizada, dado que se refieren a que las cuotas de los "pensionistas" integran el patrimonio del Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz, así como al porcentaje de descuento establecido en el artículo 19, cuya invalidez ha sido declarada.

46. **Tema 2. Inconstitucionalidad de la condición para el trabajador o sus familiares derechohabientes de estar al corriente en el pago de las cuotas y aportaciones para realizar cualquier trámite ante el instituto (Artículo 32 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz).**

47. El artículo impugnado indica:

"Artículo 32. El trabajador o sus familiares derechohabientes para realizar cualquier trámite ante el instituto deberán estar al corriente del pago de sus cuotas y aportaciones."

48. El promovente en síntesis argumenta que se viola la garantía de seguridad social prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XI, al

¹⁷ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

Resulta aplicable también la tesis de jurisprudencia P./J. 53/2010, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, de abril de 2010, en la página 1564.

¹⁸ "Tercero. El descuento del porcentaje a que se refiere el artículo 19 de esta ley, únicamente será aplicable a los trabajadores que, a partir de la entrada en vigor de este ordenamiento, cumplan con los requisitos exigidos por la misma para obtener la jubilación o pensión, quedando excluidos de dicha deducción los pensionistas vigentes a la entrada en vigor del presente ordenamiento y los trabajadores que hayan cumplido con la edad y tiempo de cotización conforme a la ley abrogada."

condicionar la realización de trámites ante el instituto al pago de cuotas al corriente. Argumenta que se vulnera el derecho a la igualdad establecido en el artículo 1o. de la Constitución Federal y los artículos 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Indica que la norma afecta no sólo al trabajador sino a sus familiares derechohabientes, además de que el responsable de enterar las cuotas es el empleador.

49. En efecto, es fundado el concepto de invalidez, el no estar al corriente las cuotas de seguridad social no puede ser una limitación para efectuar ningún tipo de trámite ante el instituto, ya que esto limita el acceso del trabajador y de sus familiares al derecho a la seguridad social, máxime cuando el obligado a efectuar los descuentos y enterar al instituto dichas cuotas es el patrón, como lo establece el artículo 20 de la misma ley. Existen mecanismos y sistemas que pueden asegurar el pago de las cuotas, en particular cuando hablamos de órganos del Estado, como la retención de participaciones, el cobro de multas o cualquier otro que incentive al cumplimiento de estas atribuciones, capítulo que la propia ley contempla en su capítulo décimo, denominado: De las responsabilidades y de las sanciones, sin restringir el acceso de los trabajadores o de sus familiares al derecho a la seguridad social.

50. De este modo, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 32 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

51. **Tema 3. Inconstitucionalidad de la determinación de renunciar a los intereses generados por las cuotas enteradas al instituto por los trabajadores sin derecho a una pensión jubilatoria (Artículo 59 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz).**

52. El artículo impugnado indica:

"Artículo 59. El trabajador que se retire del trabajo sin derecho a pensión, o sus familiares derechohabientes podrán solicitar el monto total de las cuotas que realizó al instituto, lo anterior sin considerar los intereses que generaron dichas cuotas.

"Si el trabajador decide hacer válida esta opción no podrá reintegrar la indemnización global al instituto y este quedará liberado de cualquier obligación en materia de pensiones."

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VI, visibles desde el párrafo siguiente a la nota anterior hasta este párrafo, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo 32 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad el veintinueve de julio de dos mil catorce.

53. El promovente señala que este precepto viola el derecho a la igualdad en materia de seguridad social y los principios de equidad y previsión social previstos en los artículos 1o. y 123, apartado B), fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al establecer que los trabajadores que no tengan derecho a pensionarse, renuncien a los intereses generados por sus cuotas de aportación enteradas al instituto. Indica que esta situación evidencia que el instituto maneja los recursos con desigualdad ya que, por un lado, cobra intereses en la mora en el pago de las aportaciones y, por el otro, priva al trabajador del derecho de cobrar los intereses que hayan generado sus aportaciones cuando no haya logrado concretar el derecho a una pensión jubilatoria.

54. Este concepto de invalidez resulta infundado. En primer término, debe tenerse en cuenta que el sistema aquí analizado no es un sistema de cuentas individuales en donde las aportaciones de los trabajadores van a una cuenta propia, sino que nos encontramos ante un sistema de reparto basado fundamentalmente en el concepto de solidaridad. Este concepto de solidaridad en el ámbito de la seguridad social ya ha sido definido por este Tribunal Pleno en el sentido de que se traduce en el esfuerzo conjunto de los trabajadores del Estado en sí mismo considerado y en su calidad de patrón para garantizar el otorgamiento de las prestaciones constitucionales mínimas respectivas (pensiones por retiro, por invalidez o incapacidad y muerte; servicios de salud, turísticos y de recuperación y vivienda barata) y proteger a quienes menos tienen, mediante una distribución equitativa de las cargas económicas. El principio de solidaridad social garantiza el otorgamiento de las prestaciones a que constitucionalmente tienen derecho todos los trabajadores para asegurar su bienestar y el de su familia, en especial el de los que obtienen menos ingresos, mediante una distribución equitativa de los recursos económicos necesarios para ello.¹⁹

55. Así, en el caso las cuotas que se aportan van a un fondo común denominado "reserva técnica", la cual se constituye con los recursos en efectivo o en especie que se integran, invierten y administran para garantizar

¹⁹ Tesis de jurisprudencia P./J. 109/2008, de rubro: "ISSSTE. CONCEPTO DE SOLIDARIDAD PARA EFECTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)". Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 8.

y asegurar las prestaciones y servicios de seguridad social previstos en la propia ley de pensiones.²⁰ Se trata entonces de un sistema de solidaridad colectiva en el que las aportaciones de todos y cada uno de sus miembros integran un mismo fondo cuya finalidad es financiar todo lo que la seguridad social implica.

56. Ahora bien, los derechos del trabajador a recibir una pensión son solamente expectativas de derecho hasta el cumplimiento de los requisitos de edad y tiempo de cotización exigidos por la ley. El hecho de que se cobren intereses por la mora en el pago de las aportaciones no hace que el pago del monto total de la indemnización por el que ha optado el trabajador lo haga acreedor de intereses, en este segundo caso no existe una deuda por parte del instituto con el trabajador por la cual deban generarse intereses ya que no nos encontramos ante un sistema de cuentas individuales ni mucho menos se trata de un régimen de inversión, el derecho del trabajador no surge sino hasta que, como lo dice el artículo que se impugna, se ejerce la opción de indemnización global, en lugar de seguir cotizando en la misma o en otra dependencia del gobierno. Las aportaciones de seguridad social se integran, invierten y administran

Por mayoría de siete votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando VI, visibles desde el párrafo siguiente a la nota anterior hasta este párrafo, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 59 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad el veintinueve de julio de dos mil catorce.

²⁰ Al respecto el artículo 3o., fracción VII, de la Ley de Pensiones del Estado prevé lo siguiente:

"Artículo 3o. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"...

"VII. Reserva técnica: Al fondo económico que se crea mediante contrato de 'fideicomiso' y se constituye con los recursos en efectivo o en especie que se integran, invierten y administran para garantizar las prestaciones y servicios que emanan de la presente ley."

Por su parte, el artículo 2 de la misma ley indica que las prestaciones obligatorias serán las siguientes:

"Artículo 2. Para los efectos de esta ley, tendrán el carácter de obligatorias las prestaciones siguientes:

"I. Jubilación;

"II. Pensión por vejez;

"III. Pensión anticipada;

"IV. Pensión por incapacidad;

"V. Pensión de invalidez;

"VI. Pensión por causa de muerte;

"VII. Gastos de funeral;

"VIII. Indemnización global;

"IX. Préstamos a corto y a mediano plazo;

"X. Promoción de préstamos hipotecarios; y

"XI. Pago del seguro de enfermedad al Instituto Mexicano del Seguro Social para los pensionistas, el cual será cubierto por el Gobierno del Estado.

"El otorgamiento de las prestaciones contenidas en la fracción IX estará condicionado a que, de ninguna manera, se afecte el patrimonio institucional."

para garantizar las prestaciones y servicios de seguridad social, no pretenden dar una ganancia financiera al trabajador que aporta, sino asegurarle las prestaciones de seguridad que se van actualizando en el tiempo, conforme a los requisitos establecidos en la ley. De este modo, tampoco existe un trato desigual entre los montos que deben enterarse como aportaciones de seguridad social que deben ser retenidos y enterados por el patrón y la situación del trabajador que opta por la opción antes indicada, el hecho de que se cobren intereses por mora no es equivalente a la entrega de estos recursos al final de la vida activa del trabajador, sino simplemente constituye una opción frente a la posibilidad de seguir cotizando.

VII. Efectos

57. De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,²¹ la presente resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de Veracruz.

58. Por lo expuesto y fundado, **se resuelve:**

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 101/2014 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

²¹ "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

"II. Los preceptos que la fundamenten;

"III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 16, primer párrafo, en la porción normativa que indica "pensionistas", así como párrafo segundo en la porción normativa que señala "y pensiones gravables", 19, 32, 95, fracción II, en la porción normativa que determina "y pensionistas", y tercero transitorio de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, declaración que surtirá sus efectos con motivo de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del referido Estado.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 59 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* y en el Periódico Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, apartándose de las razones en cuanto a la oportunidad, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la declaración de invalidez del artículo 19 y tercero transitorio de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contenida en el apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Silva Meza reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales, respecto de la declaración de invalidez del artículo 16, párrafo primero, de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la porción normativa que indica "pensionistas", contenida en el apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1. Los Ministros: Luna Ramos y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Silva Meza reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales, respecto de la declaración de invalidez del artículo 16, párrafo segundo, de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la porción normativa que indica "y pensiones gravables", contenida en el apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1. Los Ministros: Luna Ramos y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos por consideraciones adicionales, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la declaración de invalidez del artículo 32 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contenida en el apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2. La Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales, respecto de la declaración extensiva de invalidez del artículo 95, fracción II, de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la porción normativa que determina "y pensionistas", contenida en el apartado VII, relativo a los efectos. Los Ministros: Luna Ramos y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó el sentido por mayoría de seis votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo,

Medina Mora I. y Pérez Dayán, respecto del reconocimiento de validez del artículo 59 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contenido en el apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 3. Los Ministros: Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y presidente en funciones Silva Meza votaron en contra. Las consideraciones de este reconocimiento de validez se aprobaron por mayoría de siete votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Pérez Dayán. Los Ministros: Luna Ramos y presidente en funciones Silva Meza votaron en contra.

El Ministro presidente Aguilar Morales se ausentó de la sesión de dieciocho de agosto de dos mil quince durante esta votación.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

La Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a las sesiones de diecisiete y dieciocho de agosto de dos mil quince por gozar de vacaciones, dado que integró la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil quince.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 9 de octubre de 2015.

Las tesis de jurisprudencia P/J. 188/2008, 2a./J. 111/2012 (10a.), P/J. 21/2013 (10a.), P/J. 24/2013 (10a.), P/J. 23/2013 (10a.), V.3o.P.A. J/3 (10a.), XIII.T.A. J/2 (10a.) y 2a./J. 68/2014 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 14, Décima Época, Libro XIII, Tomo 3, octubre de 2012, página 1622, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, páginas 7, 8 y 10, Libro XIII, Tomo 4, octubre de 2012, página 2086, en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Tomo III, octubre de 2014, página 2512, y Libro 9, Tomo II, agosto de 2014, página 787, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de octubre de 2014 a las 9:30 horas y del viernes 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del martes 3 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. APORTACIONES FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. PARÁMETRO DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ESTABLECIMIENTO DE SUS MONTOS.

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS MUNICIPIOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR EN EL JUICIO VIOLACIONES A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.

III. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN.

IV. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS.

V. APORTACIONES FEDERALES. EL ACUERDO EMITIDO EN CUMPLIMIENTO AL ARTÍCULO 34 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 13 DE ENERO DE 2014, ES VÁLIDO.

VI. APORTACIONES FEDERALES. EL ACUERDO POR EL QUE SE DAN A CONOCER LA FÓRMULA, METODOLOGÍA, DISTRIBUCIÓN Y CALENDARIO DE LAS ASIGNACIONES POR MUNICIPIO QUE CORRESPONDEN AL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF), PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO EL 31 DE ENERO DE 2014, ES VÁLIDO.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 28/2014. MUNICIPIO DE ALMOLOYA DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO. 8 DE DICIEMBRE DE 2014. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **ocho de diciembre de dos mil catorce**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 28/2014, promovida por el Municipio de Almoloya de Juárez, Estado de México, en contra del Poder Ejecutivo Federal, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Poder Ejecutivo del Estado de México.

I. Antecedentes del caso

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el dieciocho de marzo de dos mil catorce, Vicente Estrada Iniesta, quien se ostentó como presidente municipal de Almoloya de Juárez, Estado de México, promovió demanda de controversia constitucional en representación del citado Municipio (de ahora en adelante el "Municipio actor").

2. En tal demanda, por un lado, se impugnaron: 1) los resultados definitivos del XIII Censo General de Población y Vivienda del año dos mil diez, en el Estado de México, publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; 2) el Acuerdo que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, para los efectos de la formulación del proyecto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación por la Secretaría de Desarrollo Social el tres de diciembre del año dos mil trece [sic];¹ 3) el Acuerdo por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por Municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), para el ejercicio fiscal dos mil catorce, el cual fue publicado el treinta y uno de enero del año dos mil catorce [sic], emitido por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México;² 4) del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, la reducción de las aportaciones federales para las entidades federativas y Municipios, en que está incluido el Fondo para la Infraestructura Social Municipal para el ejercicio fiscal dos mil catorce y sucesivos, como consecuencia de los resultados definitivos del XIII Censo de Población y Vivienda dos mil diez en el Estado de México; y, 5) la declaración de invalidez de todos los actos de cualquier índole que se deriven del acuerdo impugnado.

3. Por tanto, en el escrito inicial se señalaron como autoridades demandadas al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, al Poder Ejecutivo y al secretario de

¹ La fecha correcta de publicación de este acuerdo en el Diario Oficial de la Federación es el trece de enero de dos mil catorce.

² La denominación correcta del acto impugnado es Acuerdo por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por Municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) para el ejercicio fiscal 2014.

Finanzas, ambos del Gobierno del Estado de México, y se tuvo como preceptos violados a los artículos 2o., 4o., 14, 16, 25, 26 e inciso b) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la "Constitución Federal").

4. De igual manera, se relataron como hechos relevantes los siguientes:

5. En fecha treinta y uno de enero de dos mil catorce fue publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, Número 20, el Acuerdo por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por Municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal, para el ejercicio fiscal 2014, [sic] el cual establece: "Segundo. El total de los recursos que conforma este fondo asciende a la cantidad de \$3,294'614,486.00 (tres mil doscientos noventa y cuatro millones seiscientos catorce mil cuatrocientos ochenta y seis pesos 00/100 M.N.), cifra que fue publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Diario Oficial de la Federación, el tres de diciembre del año 2013 y su distribución fue convenida con la Sedesol, como lo establecen los artículos 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal; de los cuales fueron asignados al Municipio de Almoloya de Juárez \$33'752,211.70 (treinta y tres millones setecientos cincuenta y dos mil doscientos once pesos con setenta centavos 70/100 M.N.). Quinto. Para la distribución y cálculo de la fórmula descrita en el presente acuerdo se utilizó la información pública de la base de datos y tabuladores básicos de la muestra censal del 'XIII Censo General de Población y Vivienda del año 2010', en el apartado correspondiente al Estado de México que fue publicado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Séptimo. La distribución a los Municipios obtenida con las fórmulas y metodología antes descritos es la que se presenta en el siguiente cuadro: ... (Municipio) Almoloya de Juárez (porcentaje de asignación) 0.010244662 (asignación 2014 [pesos] FISM) 33'752,211.70."

6. **Trámite de la demanda.** El diecinueve de marzo de dos mil catorce,³ el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibida la demanda, ordenó formar y registrar el expediente como 28/2014 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

³ Foja 388 del presente expediente.

7. En consecuencia, el Ministro instructor, por acuerdo de veinte de marzo siguiente,⁴ admitió la demanda, tuvo como autoridades demandadas al Poder Ejecutivo Federal, al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como al Poder Ejecutivo del Estado de México –no así a la Secretaría de Finanzas de ese Estado–, se ordenó su emplazamiento, a fin de que dieran contestación a la demanda; asimismo, ordenó dar vista del asunto al procurador general de la República para que manifestara lo que a su interés conviniera.

8. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, el Municipio actor desarrolló los tres siguientes conceptos de invalidez:

9. **Primero.** El artículo 4o. de la Constitución Federal establece que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, y al disfrute de todos los servicios que preste el Estado.

10. Del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) se observa que en las cantidades asignadas al Municipio de Almoloya de Juárez, respecto al año fiscal 2014, en comparación con el 2011, existe una marcada diferencia, que representa una disminución de hasta el 70% del presupuesto asignado, lo cual afecta en gran manera las actividades planeadas por el Municipio actor para el ejercicio de 2014.

11. Diferencias que pueden apreciarse con las documentales que se anexan, así como con la consulta que aparece en la liga de Internet: <http://www1.edomexico.gob.mx/dgip/contenido/discrecramo33.asp?m=005>, correspondiente a la Dirección de Gasto Público, en donde se advierte que de los ejercicios fiscales comprendidos de 1998 a 2013, existe una disminución desproporcionada respecto del ejercicio fiscal 2014.

12. **Segundo.** Del contenido del artículo 25 de la Constitución Federal se advierte que al Estado corresponde la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que sea integral y sustentable, fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático y, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, se permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Asimismo, dispone que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general.

⁴ Ibídem, fojas 389 a 391.

13. En ese mismo orden de ideas, el artículo 26 de la Constitución Federal establece la facultad del Poder Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación y consulta en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo, contando con un sistema nacional de información, estadística y geografía, cuyos datos serán considerados oficiales para la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios.

14. Atendiendo la realidad histórica del Municipio de Almoloya de Juárez, se desprende que la superficie territorial del Municipio es de 479.55 kilómetros, cuyas colindancias describe. Afirma que dentro del territorio municipal se encuentran dos villas, cincuenta y cuatro delegaciones y veinticinco subdelegaciones, las que enlista.

15. Ahora bien, las delegaciones y subdelegaciones que pertenecen al Municipio de Almoloya de Juárez constituyen zonas de mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema y rezago social, lo cual se advierte del Plan de Desarrollo 2011-2017 del Gobierno del Estado de México.

16. **Tercero.** De la fracción IV, inciso b), del artículo 115 de la Constitución Federal se advierte que las participaciones federales serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; así, afirma que el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), asignada para el ejercicio fiscal 2014 al Municipio de Almoloya de Juárez resulta insuficiente, tomando en consideración que la dinámica demográfica del Municipio actor ha sido consistentemente alta, destacando como un Municipio tradicional que también se está convirtiendo en receptor de la población.

17. En ese sentido, las tasas anuales de crecimiento han sido de 2.8% en la década de 1970-1980, 2.7% en la década de 1980-1990, 2.8% en el periodo de 1990-2000, 2.7% para 2000-2005, estimándose en 2.6% para el periodo 2005-2010. Así, la población ha pasado de 64,620 habitantes en 1980 a 126,163 en 2005, lo cual representa que en veinticinco años el Municipio actor casi duplicó su población.

18. Luego, los resultados preliminares del XIII Censo de Población y Vivienda del 2010 indican que el Municipio cuenta con una población de 148,081 habitantes para el año 2010. En donde las localidades más dinámicas son la cabecera municipal (Almoloya de Juárez) y San Francisco Tlalcalilcapan, en donde el crecimiento natural se suma a la migración de la población, toda vez que Almoloya de Juárez es un Municipio integrado en la Zona Metropolitana

de Toluca (ZMT), que combina las características propias de la transacción de lo rural a lo urbano.

19. Además, cuenta con 14 localidades consideradas urbanas, que alojan el 48% de la población y las restantes 92 localidades albergan el 52% de la población. De estas últimas, las menores de mil habitantes suman 71 localidades, cuya característica principal es la dispersión y la ocupación desordenada del territorio.

20. El Municipio actor afirma que le ha correspondido ser el receptáculo de grandes desarrollos de vivienda de interés social, por lo que es previsible que en los próximos años se autoricen más tipos de fraccionamientos habitacionales.

21. Los niveles de alfabetismo y escolaridad en el año dos mil cinco, así como la población de quince años y más que no sabía leer ni escribir en el Estado de México se ubicó en un 3.5% con respecto a la población total, en tanto que en el Municipio de Almoloya de Juárez, esta proporción fue mayor, representando el 7.7% (más del doble de incidencia). Además, a nivel local, once de las localidades registran una proporción mayor al 7% respecto de la población que es analfabeta. Afirma que existe una situación similar en el promedio de escolaridad, en el que el promedio municipal se encuentra dos años por debajo del promedio de la entidad.

22. A pesar de que se han construido diversos fraccionamientos dentro del territorio municipal de Almoloya de Juárez, a partir del año dos mil tres –los cuales enuncia el Municipio actor–, sin embargo, en su mayoría ya se encuentran habitados.

23. Así, es aplicable el Censo de Población y Vivienda 2010, del que se destaca que las condiciones del Municipio actor no han cambiado en cuanto a los rubros de marginación y extrema pobreza; afirma que aún existe un alto índice de marginación y rezago social en las comunidades que conforman el territorio municipal, luego, concluye que resultan insuficientes las asignaciones de los diferentes programas federales, como el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM). En su opinión, la asignación comprendida para el Municipio actor debería ser, cuando menos, similar al monto asignado para el ejercicio fiscal de 2011.

24. A continuación, el Municipio actor desarrolla las consideraciones que, en su opinión, demuestran la inconstitucionalidad de los actos impugnados:

a) Del contenido de los artículos 1o., 4o., 25, 26 y 115 de la Constitución Federal se desprende la responsabilidad del Estado de organizar y conducir el desarrollo nacional, mediante el establecimiento de un sistema de planeación democrático que sea sólido, dinámico, permanente y equitativo al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación. Planeación que deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá atender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Federal.

b) De la distribución de participaciones impugnada se advierte que no se ajusta a los fines y garantías sociales contenidos en los artículos previamente citados, pues las garantías allí previstas están por encima de cualquier otro interés.

c) Para la distribución de participaciones no se tomó en cuenta la realidad histórica social y económica del Municipio actor, pues basta un simple comparativo de las asignaciones de participación otorgadas al Municipio actor en el ejercicio fiscal de 2011, por cuanto hace al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), con las otorgadas en el año 2014, de lo que se podrá advertir que las últimas participaciones fueron notablemente inferiores a las del 2011; de donde se infiere que la distribución de participaciones se realizó de manera irracional y sin metodología, porque en ella no se tomó en consideración que la población aumentó derivado de la condición receptora de población que tiene el Municipio por integrar la Zona Metropolitana de Toluca.

d) No obstante lo anterior, la mayoría de las comunidades se encuentran con un rezago social importante y un alto índice de marginación, en la que se advierte la ilegalidad de la distribución de participaciones.

e) El Municipio actor estima que la fórmula aplicada para la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) fue realizado por personas que no conocen la realidad económico social del Municipio; señala que para la distribución de las participaciones federales de los diferentes ramos no se realizaron inspecciones de campo, aunado a que la fórmula se hizo burocráticamente, atendiendo a los resultados del censo.

f) De una simple comparación entre los recursos asignados en el ejercicio fiscal 2011 y el 2014 se aprecia una disminución del 70%, lo cual es ilógico e imposible, tanto social como económicamente, pues no es óbice que

la población del Municipio actor haya crecido ese porcentaje en un término de diez años; sin embargo, las condiciones son de extrema pobreza y, por lo tanto, son insuficientes las participaciones asignadas.

g) Afirma que las autoridades demandadas no deben tomar en cuenta el censo de población para la asignación de participaciones, sino que deben ajustarse a la realidad histórica y socioeconómica de los habitantes del Municipio de Almoloya de Juárez, toda vez que la población marginada tiene derecho a ciertas garantías, en donde el bienestar está por encima de cualquier otro interés.

h) El Municipio actor afirma: "en ese contexto se solicita se declare procedente la controversia constitucional, así como la invalidez del acto que se reclama y no se tome en consideración el censo de población referido para la asignación de participaciones, sino que dicha asignación debe ajustarse a la realidad histórica y socioeconómica de los habitantes del Municipio de Almoloya de Juárez, para cumplir con los imperativos constitucionales contenidos en las normas que se estiman vulneradas."

i) En ese sentido, –estima el Municipio actor– deben tomarse en cuenta los resultados del grado de marginación por localidad 2010, publicados por el Coespo con base en Conapo, el cual contiene el índice de marginación del Ayuntamiento de Almoloya de Juárez por localidad de 2010.

j) Finalmente, el actor adujo que el Municipio se encuentra incluido dentro del "Decreto por el que se emite la declaratoria de zonas de atención prioritaria para el año 2014", con comunidades que presentan un alto nivel de marginación, lo que se contrapone con los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, pues del resumen municipal del catálogo de localidades del Sistema de Apoyo para la Planeación se advierte que en las localidades por grado de marginación existió un incremento, esto es, en el año 2005 se contaba con 61 localidades con grado de marginación alto y en el año 2010 se incrementaron a 72, datos publicados por la Secretaría de Desarrollo Social.

25. Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de México. Por escrito presentado el seis de mayo de dos mil catorce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁵ la consejera jurídica del Gobierno del Estado de México,

⁵ Fojas 421 a 449 del presente expediente.

en representación del gobernador de ese Estado, presentó ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación contestación de demanda, exponiendo, en síntesis, los siguientes razonamientos:

26. Dijo que era cierto el hecho consistente en la publicación del Acuerdo por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por Municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal 2014, en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno", del Estado de México, el 31 de enero de 2014, lo que realizó el secretario de Finanzas.

27. Al respecto, hizo valer la causal de improcedencia consistente en la fracción VIII del artículo 19, en relación con lo establecido en el artículo 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo siguiente:

a) El Municipio actor, en sus conceptos de invalidez, únicamente se dedica a transcribir diversa información relacionada con el Municipio de Almoloya de Juárez, Estado de México; sin embargo, para ser un agravio lo suficientemente fuerte, debe atacar todas las consideraciones esenciales, lo cual no aconteció, pues se trata de manifestaciones generales y sin fundamento jurídico, ni razonamiento lógico alguno que combatan alguna de las consideraciones por las que se emitió el acuerdo.

b) No es óbice que el Municipio actor refiera que para el ejercicio fiscal 2014 sufrió una disminución desproporcionada en razón del 70%, respecto de las participaciones federales del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) recibidas en 2011, lo cual se debió a los resultados definitivos del Censo General de Población y Vivienda del año 2010, publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y como consecuencia de la aplicación de la fórmula establecida en los artículos 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal; por lo que, estima, no tomó en cuenta la realidad histórica, social y económica del Municipio de Almoloya de Juárez, con lo que basta la comparación de las participaciones del año 2011, en donde se advierte que se redujeron de modo irracional y sin una metodología que atienda al rezago social y la pobreza existente en el Municipio de Almoloya de Juárez.

c) Las consideraciones expuestas en el párrafo precedente deben ser calificadas como infundadas, en atención a que no realiza razonamiento lógico jurídico alguno que permita llevar a cabo un análisis de lo expuesto, pues

sólo son opiniones subjetivas. Contrariamente a lo expuesto, el Municipio actor debió argumentar, por ejemplo, qué es la pobreza, así como las cuestiones relacionadas con la vulnerabilidad y la marginación; además, debió atacar los posibles errores de la autoridad responsable, al realizar las mediciones y la forma como utilizó indicadores relacionados con los estándares, lo cual no aconteció.

d) El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es quien establece los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, cuyos criterios e indicadores son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que ejecuten programas de desarrollo social, que toman como base la información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

e) Los criterios y lineamientos para la definición, identificación y medición de la pobreza, son aspectos que toma en cuenta la Secretaría de Desarrollo Social del Poder Ejecutivo Federal, a través del "Acuerdo que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal para los efectos de la formulación del proyecto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014".

f) Los grupos sociales en situación de vulnerabilidad son sujetos que tienen derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja, ya que son prioritarios y de interés público para la política nacional de desarrollo social, mediante la aplicación de programas dirigidos a las personas en situación de vulnerabilidad. El Municipio actor debió combatir estos datos de forma objetiva y no sólo meras manifestaciones subjetivas que, insisten, no combaten la emisión del acuerdo.

g) Atento a lo anterior, el Municipio actor debió haber identificado puntualmente la definición de "grupos en situación de vulnerabilidad", "marginación" y "pobreza", y basar sus argumentos en la exploración de esos conceptos, para aplicarlos al caso concreto, lo que tampoco sucedió.

28. A continuación, el gobernador del Estado procede a desestimar los argumentos de fondo del Municipio actor:

29. El acto de publicación del Acuerdo por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por el Municipio correspondiente al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2014, no es inconstitucional, ya que atiende al sistema de distribución de

competencias entre la Federación y las entidades federativas, previsto en el artículo 124 de la Constitución Federal.

30. El acto realizado por la Secretaría de Finanzas, consistente en ordenar la publicación en el periódico oficial "Gaceta de Gobierno" del Estado de México, no es inconstitucional y está regulado en la Constitución Local de la referida entidad federativa, en el Código Financiero y en el Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Gobierno, todos del Estado de México.

31. Las participaciones realizadas al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FISM) no son fijas, sino que requieren de factores, cálculos y fórmulas para determinar su cantidad anualmente, por lo que el Poder Ejecutivo Local no transgrede lo previsto en los artículos 10., 40., 14, 16, 25, 26 y 115 de la Constitución Federal, en detrimento del Municipio actor.

32. Conforme a los artículos 2, 7 y 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, la Federación y los Estados convienen en evitar la doble tributación, por lo que la Federación es la única que grava y reparte los fondos obtenidos; así existe el "Fondo General de Participación Federal", que se constituye con el veinte por ciento de la recaudación obtenida por la Federación en un ejercicio fiscal; en donde se incluye el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), cuyo cálculo es mensual y del cual, las entidades federativas reciben mensualmente un anticipo a cuenta de participaciones.

33. Atendiendo a que las participaciones federales entregadas a los Municipios son variables, las Leyes de Coordinación Fiscal Estatales también cuentan con una disposición similar para llevar a cabo las compensaciones correspondientes, en donde se autoriza al Poder Ejecutivo Local, a través de la Secretaría de Finanzas, a efectuar el cálculo de las diferencias recibidas participables a Municipios, así como las participaciones pagadas provisionalmente, teniendo la facultad de determinar los ajustes de participaciones que procedan.

34. Con base en lo expuesto, el Municipio actor carece de argumentos para que se declare una invalidez de los actos impugnados, pues no combate las cuestiones relevantes, de las cuales depende el cálculo de las cantidades que por concepto de participaciones federales le corresponden al Municipio actor para el ejercicio fiscal de 2014, pues, insiste, se tratan de cantidades variables, que dependen en su totalidad de la recaudación captada por la Federación.

35. Finalmente, refiere que, de conformidad con el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, así como de la tesis de jurisprudencia

dencia, de rubro: "PARTICIPACIONES FEDERALES. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LOS MUNICIPIOS TIENEN DERECHO AL CONOCIMIENTO CIERTO DE LA FORMA EN QUE AQUÉLLAS SE LES ESTÁN CUBRIENDO Y, POR TANTO, A EXIGIR ANTE LA AUTORIDAD ESTADUAL LA INFORMACIÓN NECESARIA RESPECTO DE SU DISTRIBUCIÓN.", los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se conformará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otras participaciones federales, por ende, –los Municipios– tienen derecho a recibir determinado porcentaje y conocer cuál es el monto global de las participaciones, pero no a intervenir en el procedimiento de cálculo de las cantidades que les corresponden, ya que ello es facultad de la Federación, a través de la dependencia correspondiente y de las Legislaturas de los Estados, que a su vez pueden autorizar al Gobierno Estatal, a través del área designada, para efectos de su cálculo y distribución.

36. Contestación de la demanda por parte del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). El director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el catorce de mayo de dos mil catorce, dio contestación a la demanda,⁶ en la que manifestó lo siguiente:

37. El instituto demandado destaca los antecedentes que estima relevantes, entre ellos, que, en ejercicio de la facultad de coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, el veintinueve de enero de dos mil diez, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se establecen las bases para la coordinación, participación y colaboración en la organización, levantamiento, procesamiento y publicación del Censo de Población y Vivienda 2010, en el cual, expresamente, se requiere la colaboración de diversas instancias de gobierno, entre ellas, la de los Gobiernos Estatales y Municipales.

38. Mediante comunicado 06/2011, del siete de marzo de dos mil once, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía dio a conocer los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010; ahora bien, con el oficio número 604.6/155/2011, de quince de agosto del dos mil once, se dieron a conocer al Gobernador Constitucional del Estado de México, los resultados

⁶ Fojas 454 a 479 del presente expediente.

del Censo de Población y Vivienda 2010, desglosadas a nivel estatal, municipal, el cual fue notificado el dieciséis de agosto de dos mil once.

39. Mediante oficio número 604.6/189/2011, de veintidós de agosto de dos mil once, se dio a conocer al presidente municipal del Municipio actor los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, el que quedó notificado el cinco de septiembre de dos mil once, según se demuestra con la copia certificada de ese oficio.

40. Destaca el hecho de que el nueve de abril de dos mil doce, el Municipio actor promovió controversia constitucional contra los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda de dos mil diez, entre otros; este asunto quedó registrado con el número 25/2012 y lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de nueve de enero de dos mil trece, sobreseyendo en el mismo.

41. Sobre las causales de improcedencia, estimó que se actualizaban los supuestos contenidos en los artículos 19 y 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, por lo siguiente:

- El acto reclamado, consistente en el Censo de Población y Vivienda 2010 fue materia de una ejecutoria dictada en la controversia constitucional 25/2012, en la cual existe identidad de partes, pues el Municipio actor también fue el Municipio de Almoloya de Juárez, Estado de México, y la autoridad demandada, entre otras, fue el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

42. Se actualiza la causal contenida en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que la presentación de la demanda en contra del resultado del Censo de Población y Vivienda 2010 está fuera del término establecido en el artículo 21 de la referida ley reglamentaria.

- Lo anterior es así, toda vez que el veintinueve de enero de dos mil diez, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo (sic) las bases para la coordinación, participación y colaboración en la organización, levantamiento, procesamiento y publicación del Censo de Población y Vivienda 2010"; posteriormente, el dieciocho de febrero de dos mil diez, fue notificado al Municipio actor el oficio número 1.0.18.7/060/2010, del cuatro de febrero de dos mil diez, suscrito por el coordinador estatal México Poniente, en donde se le concedió la posibilidad al Municipio actor de realizar las manifestaciones u observaciones que pudieran afectarle.

- Luego, desde el cinco de septiembre de dos mil once, por oficio 604.6./189/2011, de fecha veintidós de agosto de dos mil once, el director regional Centro Sur del Instituto Nacional de Estadística y Geografía dio a conocer al Municipio actor el resultado definitivo del Censo de Población y Vivienda 2010.

- Como al Municipio actor se le notificaron los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, el cinco de septiembre de dos mil once, término que surtió sus efectos el seis de ese mes y año, el plazo para interponer controversia constitucional feneció el veinticuatro de octubre de dos mil once.

43. También hace valer la causal de improcedencia contenida en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 21 de la referida ley. Lo anterior, sobre la base de que el Censo de Población y Vivienda 2010 es extemporáneo, pues tanto en el año 2012, como en el 2013, tuvo la oportunidad de controvertirlo, lo cual no realizó, ya que pudo impugnar los respectivos acuerdos relativos a la distribución y calendario de asignaciones por Municipio al Fondo de Aportaciones, los que fueron publicados en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el treinta de enero de dos mil doce, y treinta y uno de enero de dos mil trece, por ende, transcurrió en exceso el término legal para impugnarlo.

44. El instituto demandado afirma que el juicio es improcedente, pues el Municipio actor no cumplió con el requisito contenido en el artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, omitió identificar las normas generales o actos que le atribuye, así como los conceptos de invalidez que hizo valer en contra del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

45. Debe declararse la validez del acto controvertido, ya que el Municipio actor no impugnó de forma directa la metodología que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía utilizó al momento de emitir el levantamiento del Censo de Población y Vivienda 2010, pues lo que está impugnando el Municipio actor es el "Acuerdo por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por Municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) para el ejercicio fiscal 2014".

46. Razón por la cual, no existen elementos de los que se advierta que el Municipio actor haya impugnado la invalidez de la metodología utilizada,

tampoco aporta ningún argumento jurídico, ni mucho menos pruebas con las que controvierta el Censo de Población y Vivienda 2010.

47. No obstante, ad cautelam, refiere que el Constituyente Permanente, al emitir los artículos 26, apartado B y 73, fracción XXIX-D, estimó indispensable prever expresamente en el Texto Constitucional la existencia del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, a efecto de que a través de éste se coordinen las competencias para la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica de interés nacional, generada por las distintas unidades productoras de información de los distintos niveles de gobierno, información que es considerada oficial, y para el caso del Gobierno Federal, Gobierno de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, es de uso obligatorio en los términos establecidos en la Constitución Federal, así como de su ley reglamentaria en la materia.

48. Finalmente, aduce que, atendiendo al marco constitucional, el dieciséis de abril de dos mil ocho, se promulgó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, en la que el legislador previó entre otras facultades (siendo ésta exclusiva), realizar los censos nacionales, lo cual se advierte del contenido de los artículos 59, 77, fracción II y 78 de la referida ley. El instituto demandado abunda en el contenido de las normas que regulan su competencia, a partir de lo cual concluye que sus actos fueron emitidos dentro de su ámbito competencial.

49. Con base en lo anterior, concluye que los resultados definitivos del Censo General de Población y Vivienda 2010 son un instrumento para el funcionamiento de diversas instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano y dicha información se requiere para la toma de decisiones prioritarias, como son, entre otros temas de interés nacional: el diseño y evaluación de políticas públicas, instrumentar programas de desarrollo, estudiar la diversidad de la población y el territorio del país.

50. Contestación de la demanda del Poder Jurídico del Ejecutivo Federal.

51. Por escrito presentado el quince de mayo de dos mil catorce, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación de éste, dio contestación a la demanda del Municipio actor, en la que argumentó lo siguiente:

52. En relación con los hechos manifestados, el Ejecutivo Federal precisó que el treinta y uno de enero de dos mil catorce, el Gobierno del Estado

de México publicó el Acuerdo por el que se dan a conocer la fórmula, asignaciones por Municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) para el ejercicio fiscal 2014 y no el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), como incorrectamente lo señaló el Municipio actor.

53. Ahora bien, aclara que lo que se publicó el tres de diciembre de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación fue el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2014, en cuyo anexo 21 se contiene el monto de las aportaciones federales asignadas a las entidades federativas y Municipios provenientes del ramo 33.

54. Por otro lado, el veinticuatro de diciembre de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2014, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participación a Entidades Federativas y Municipios y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federales y Municipios, siendo ese documento en el que aparece la cantidad que señala el Municipio actor para el Estado de México, \$3,294'614,486.00 (tres mil doscientos noventa y cuatro millones, seiscientos catorce mil, cuatrocientos ochenta y seis pesos 00/100 M.N.), concretamente en el anexo 20 del rubro ramo general 33. Aportaciones federales para entidades federativas y Municipios. Fondo III.II Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) 2013.

55. Finalmente, aclara que el veinticuatro de enero de dos mil catorce, en cumplimiento al artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal, la Secretaría de Desarrollo Social y el Ejecutivo del Estado de México, por conducto del secretario de Finanzas, celebraron Convenio para acordar la metodología, fuentes de información y mecanismo de distribución del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (en lo sucesivo, FISMDF) que forma parte del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (en lo sucesivo FAIS) del Ramo General 33 Aportaciones federales para entidades federativas y Municipios.

56. A continuación, el Ejecutivo Federal procede a precisar los antecedentes normativos del acto reclamado, para lo cual explica el marco jurídico de la coordinación fiscal, así como su funcionamiento:

57. Destaca que existió una diferencia en los recursos otorgados al Municipio actor entre el dos mil once y el dos mil doce, porque al configurar

el Fondo para la Infraestructura Social Municipal para el primero de los ejercicios, se utilizó el Censo de Población y Vivienda 2000, mientras que para el ejercicio fiscal 2012, a diferencia de los ejercicios fiscales anteriores, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía publicó los resultados del XIII Censo de Población y Vivienda 2010, convirtiéndose ésta en la información más reciente y por tanto de observancia para la Federación, Estados, Distrito Federal y los Municipios. Luego, fue esta variación estadística la que generó la variación del monto, pues depende del grado de pobreza existente en el territorio de la municipalidad, al aplicarse las fórmulas previstas, entre otros, en el artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal.

58. Destaca que para el ejercicio fiscal de 2014, el nueve de diciembre de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformó la Ley de Coordinación Fiscal, en cuyo artículo 34 modificó la fórmula prevista "la cual está basada en fuentes de información más oportunas, es decir, mediante una distribución basada en indicadores directos de pobreza extrema y rezago social, y que tenga un componente que premie la reducción de la pobreza."

59. Así, afirma que para el ejercicio fiscal de 2014, la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social que realiza el Gobierno Federal a las entidades federativas, ahora incluyendo al Distrito Federal, se ejecuta conforme a la nueva fórmula y disposiciones previstas en los artículos 32, 33 y 34 de la Ley de Coordinación Fiscal. Además, la distribución que los Estados realizan entre sus Municipios y para el caso del Distrito Federal, entre sus demarcaciones territoriales, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, se lleva a cabo en términos del artículo 35 de dicha ley.

60. Previo a proceder a exponer las causales de improcedencia que, a su juicio, se actualizan, afirma que en ninguna parte de su demanda impugna la fórmula establecida en la Ley de Coordinación Fiscal para la distribución de los recursos, sino que se limita a argumentar que los datos del Censo de Población y Vivienda 2010 no son los correctos.

61. Afirma que el Municipio actor no impugna actos del presidente de la República por vicios propios, por ejemplo, por haber vulnerado el procedimiento establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

62. Enfatiza que la distribución de los recursos en cuestión ya no se basa en el Censo de Población y Vivienda, ya que, como lo precisó, con la modificación de la fórmula contenida en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal,

los montos se determinan conforme a los informes de medición de la pobreza extrema dados a conocer por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

63. A continuación, el Ejecutivo Federal hizo valer la causal de sobreseimiento, consistente en la inexistencia del acto relativo a la reducción de las aportaciones federales para las entidades federativas y Municipios, lo que sustenta en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción III, de la ley reglamentaria.

64. Expone que el Poder Ejecutivo Federal no redujo los montos destinados a los fondos de las aportaciones federales, incluidos los relativos al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, para las Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, pues ello, en todo caso, es competencia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al aprobar el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2014.

65. De conformidad con el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, la Cámara de Diputados tiene la facultad de aprobar el presupuesto de egresos de la Federación; por otra parte, el tres de diciembre de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2014, aprobado por la Cámara de Diputados, en el cual, en su anexo 21, referente al Ramo 33, aportaciones federales para entidades federativas y Municipios, asignó las cantidades a los diversos fondos.

66. Así, se advierte que del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el Fondo para Infraestructura Social Municipal (y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal), no existió disminución en los montos aprobados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en lo que respecta al Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, así como al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, para el ejercicio fiscal de 2014, en relación con el ejercicio fiscal de 2011, pues del comparativo de los montos aprobados se observa que las cantidades finales resultantes han sido ascendentes.

67. Además, el Poder Ejecutivo Federal no cuenta con atribuciones para aumentar o disminuir los montos de las aportaciones federales, razón por la que no existe acto atribuible al Poder Ejecutivo Federal.

68. En otro orden de ideas, el Poder Ejecutivo Federal refiere que no existe aplicación del XIII Censo de Población y Vivienda 2010, en la determinación de las aportaciones federales destinadas en el presupuesto de la Federación para el ejercicio fiscal de 2014, al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y Estatal y de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

69. Afirma que a los Fondos para la Infraestructura Social no son aplicables los datos estadísticos emitidos por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, los cuales se encuentran contenidos en el XIII Censo de Población y Vivienda 2010, sino que en términos de lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal, los montos respectivos se determinan conforme a los porcentajes de recaudación federal participable, esto es, el 0.3066% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Sociales de las Entidades y el 2.2228% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; así se obtiene que el Poder Ejecutivo Federal no aprobó el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2014.

70. Por otra parte, el Ejecutivo Federal afirma que no existen reducciones de los montos de las aportaciones federales para las entidades federativas y Municipios, en el cual está incluido el Fondo para la Infraestructura Social Municipal para los ejercicios fiscales posteriores al 2014.

71. Los actos reclamados al Poder Ejecutivo Federal no existen, toda vez que no cuenta con atribuciones para realizarlos, aunado a que el reclamo atribuible a este poder, versa sobre actos futuros sobre los que debe decretarse el sobreseimiento, al actualizarse la causa de sobreseimiento prevista en los artículos 19, fracción VII y 20, fracción III, de la ley reglamentaria.

72. Por otra parte, el Ejecutivo Federal demandado argumenta que el Municipio actor no cuenta con interés legítimo para contravenir el Acuerdo que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, para los efectos de la formulación del proyecto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, publicado el 13 de enero de 2014, pues no demuestra en qué forma el acuerdo combatido le ha causado afectación o perjuicio, ya que se trata de una competencia de los Estados y no de los Municipios, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria.

73. También refiere que se actualiza la causal de improcedencia, prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria, en relación con

el 105, fracción I, de la Constitución Federal, pues el Municipio actor plantea una violación a los derechos fundamentales, lo que sustenta sobre la base de una afectación al derecho de toda persona a un medio ambiente sano, lo que implica que no cuenta con interés legítimo. En ese sentido, debe sobreseerse, toda vez que la afectación a un derecho fundamental no puede ser materia de análisis en la controversia constitucional.

74. Finalmente, refiere que debe sobreseerse en el asunto, en atención a que el Municipio actor no planteó conceptos de invalidez que permitan deducir la causa de pedir respecto a los actos impugnados del Poder Ejecutivo Federal, lo cual tiene sustento en la causal de sobreseimiento contenida en los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II y 22, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia.

75. En otro orden de ideas, el Ejecutivo Federal refiere que los conceptos de invalidez expuestos por el Municipio actor son inatendibles, inoperantes, ineficaces, insuficientes e infundados, atendiendo a las consideraciones siguientes:

a) El presidente de la República no ha realizado acto alguno tendente a disminuir las aportaciones federales al Municipio actor.

b) El "Acuerdo que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal para los efectos de la formulación del proyecto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014", no le es aplicable al Municipio actor, sino a la propia entidad federativa, razón por la que no puede ocasionarle con su emisión violación alguna a la esfera de atribuciones que constitucionalmente tiene el Municipio actor, pues ese acuerdo sólo tiene el objetivo de publicar las variables y las fuentes de información para el cálculo de la fórmula que señala el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, con el fin de dar a conocer los porcentajes de participación que se asignarán a cada entidad del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

c) El Municipio actor pretende sustentar la inconstitucionalidad de los actos combatidos al Ejecutivo Federal, con una comparación de montos de aportaciones federales asignadas a ejercicios fiscales distintos, esto es, en el 2011 y 2014, lo que no tiene fundamento jurídico alguno.

76. Por otra parte, el Poder Ejecutivo Federal estima que el argumento del Municipio actor de que existe violación al artículo 4o. de la Constitución

Federal es inatendible, en atención a que la controversia constitucional es la vía errónea para combatir supuestas violaciones a derechos fundamentales.

77. Respecto a la violación de los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal, en el sentido de que no se tomó en cuenta la realidad histórica, social y económica del Municipio actor, se dijo que son manifestaciones que deben calificarse infundadas, pues el Ejecutivo Federal no tiene atribuciones para fijar los datos estadísticos o situaciones fácticas en el cálculo de la fórmula para la distribución de los recursos del Fondo para Aportaciones para la Infraestructura Social, que no están previstos en la Ley de Coordinación Fiscal.

78. El Ejecutivo Federal, en la distribución de aportaciones federales del fondo en cuestión, entre las entidades federativas, está obligado a observar los procedimientos establecidos en los artículos 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal; de tal forma que si éstos establecen la aplicación de la fórmula y las variables a considerar, conforme a la información proporcionada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, dicha autoridad federal no puede tomar en cuenta datos extralegales o datos de hecho, como lo pretende el Municipio actor.

79. Destaca que en el Convenio para acordar la metodología, fuentes de información y mecanismo de distribución del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, que forma parte del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social del Ramo 33 "Aportaciones federales para entidades federativas y Municipios", celebrado entre el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, y el Ejecutivo del Estado de México, por conducto del secretario de Finanzas, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal, se estipuló, en la cláusula segunda, que el Gobierno Estatal utilizaría una fórmula similar a la descrita en el diverso numeral 34 del mismo ordenamiento, para la distribución de recursos del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre sus Municipios.

80. Asimismo, en el numeral segundo del anexo metodológico del referido convenio, se estableció que para los efectos de la aplicación de la fórmula prevista en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal se utilizará como fuente de información el presupuesto de egresos de la Federación y los informes de medición de la pobreza extrema, dados a conocer por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en cumplimiento del artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal.

81. Respecto a la violación al artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal se dijo que el Municipio actor confundió los conceptos de aportaciones y participaciones federales, siendo que sólo las últimas están protegidas por el principio de libre administración de la hacienda municipal, pues las segundas están reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal.

82. **Cierre de la instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el diecinueve de junio de dos mil catorce,⁷ se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, en la que se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

II. Competencia

83. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea un conflicto entre el Municipio de Almoloya de Juárez, el Poder Ejecutivo Federal, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Poder Ejecutivo del Estado de México, por la constitucionalidad de actos de estos últimos.

III. Fijación de la litis

84. De la lectura de la demanda se deriva que el Municipio actor impugna los siguientes actos:

a) Los resultados definitivos del XIII Censo General de Población y Vivienda del año dos mil diez, en el Estado de México, publicado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

b) El Acuerdo por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por Municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el ejercicio fiscal 2014, publicado el treinta y uno de enero de dos mil catorce en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México.

⁷ Fojas 714 a 716 del presente expediente.

c) El Acuerdo que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, para los efectos de la formulación del proyecto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de enero de dos mil catorce.

d) Del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la reducción de los montos de las aportaciones federales para las entidades federativas y Municipios en el que está incluido el Fondo para la Infraestructura Social Municipal para el ejercicio fiscal 2014 y sucesivos, como consecuencia de los resultados definitivos del XIII Censo de Población y Vivienda 2010 en el Estado de México.

85. Ahora bien, se precisa que el Municipio actor afirmó en su escrito de demanda que impugnaba el "Acuerdo por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por Municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), para el ejercicio fiscal 2014"; sin embargo, se advierte que la denominación correcta del acuerdo impugnado es el señalado en el inciso b),⁸ por lo anterior, se corrige esa imprecisión.

86. Igualmente, el Municipio actor afirma que el acuerdo identificado en el inciso c) se publicó el tres de diciembre de dos mil trece, no obstante, como se observa del ejemplar que adjuntó el Ejecutivo Federal a su contestación a la demanda, la fecha correcta de publicación en el Diario Oficial de la Federación es el trece de enero de dos mil catorce.

87. Ahora bien, el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia establece que en las sentencias dictadas por esta Suprema Corte se establecerá la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

88. Este Tribunal Pleno ha establecido que lograr ese fin "debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin aten-

⁸ Se estima así, toda vez que en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, publicado el viernes treinta y uno de enero de dos mil catorce, se publicó el "Acuerdo por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por Municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el ejercicio fiscal 2014."

der a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez". Este Tribunal Pleno, sin embargo, ha establecido que "en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e, incluso, con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe entenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."⁹

89. El presente caso plantea la necesidad de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercite la referida facultad de apreciación para fijar correctamente la litis de la presente controversia constitucional, pues si bien el Municipio actor impugna diversos actos que atribuye a autoridades de distintos niveles de gobierno (Federación y Estado de México), lo cierto es que su pretensión se centra en combatir el monto que de manera efectiva tiene asignado recibir en el ejercicio fiscal del 2014 por un concepto precisamente identificado: Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

90. La integridad de los argumentos del Municipio actor en sus tres conceptos de invalidez se estructura para demostrar que, desde su perspectiva, los montos finales de asignación de ese fondo son menores a los que tiene derecho a recibir, para lo cual aduce una pluralidad de argumentos, entre los que se encuentran la de combatir la metodología utilizada, así como los elementos considerados para individualizar los montos finalmente asignados.

91. Por tanto, este Tribunal Pleno observa que el acto impugnado de manera destacado es el Acuerdo por el que se dan a conocer la fórmula,

⁹ Tesis de jurisprudencia P./J. 98/2009 de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1536 del Tomo XXX (julio de 2009) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."

metodología, distribución y calendario de las asignaciones por Municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el ejercicio fiscal 2014, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el treinta y uno de enero de dos mil catorce.

92. En específico, el Municipio actor combate que en el artículo sexto de ese acuerdo se disponga que "La distribución a los Municipios obtenida con las fórmulas y metodología antes descritos es la que se presenta en el siguiente cuadro: ... Almoloya de Juárez corresponde \$33'752,211.70."

93. Así, la pretensión del Municipio actor es la que sintetiza en su cuarto punto petitorio: "Previos los trámites de ley, en su oportunidad, dictar sentencia en la que se declare procedente la invalidez del acto reclamado consistente en la reducción de los montos de asignación económica del programa FISM para el ejercicio 2014 al H. Ayuntamiento de Almoloya de Juárez y en su lugar se ordene la asignación de una cantidad superior a la establecida a través de la Gaceta de Gobierno del Estado de México."

94. No obstante, este Pleno tiene como acto impugnado a los resultados definitivos del XIII Censo General de Población y Vivienda del año dos mil diez, en el Estado de México, publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

95. Por tanto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo tendrá como actos impugnados los siguientes:

- El Acuerdo por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por Municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el ejercicio fiscal 2014, publicado el treinta y uno de enero de dos mil catorce en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México;

- El Acuerdo que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, para los efectos de la formulación del proyecto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de enero de dos mil catorce; y,

- Los resultados definitivos del XIII Censo General de Población y Vivienda del año dos mil diez, en el Estado de México, publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

96. Finalmente, el acto impugnado identificado con el inciso d), consistente en la reducción de los montos de las aportaciones federales para las entidades federativas y Municipios en el que está incluido el Fondo para la Infraestructura Social Municipal para el ejercicio fiscal 2014 y sucesivos, como consecuencia de los resultados definitivos del XIII Censo de Población y Vivienda 2010 en el Estado de México, el cual se atribuye al presidente de la República, no debe tenerse como un acto impugnado de forma independiente, ya que constituye un juicio de valor sobre el contenido de los dos acuerdos que se tienen como ciertos; misma suerte corre la afirmación del Municipio actor de que impugna todas las consecuencias generadas a raíz de los actos impugnados.

IV. Oportunidad

97. A continuación, se procede a analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente:

98. El artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia establece, en sus fracciones I y II, el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen actos o normas generales.¹⁰ Tratándose de actos, el plazo se computa de la siguiente forma: a) a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efecto la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; b) a partir del día siguiente al en que el actor haya tenido conocimiento de los actos o de su ejecución; o, c) a partir del día siguiente al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

99. En el caso de normas generales, el citado artículo señala que el plazo para la presentación de la demanda transcurrirá del día siguiente a la fecha de su publicación o, según sea el caso, a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.¹¹

¹⁰ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

¹¹ Al respecto, puede consultarse la tesis P./J. 65/2009, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*,

100. Dicho lo anterior, se obtiene que la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, únicamente respecto de los dos acuerdos impugnados, pero resulta extemporánea respecto de los resultados definitivos del XIII Censo General de Población y Vivienda del año dos mil diez, en el Estado de México, publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

101. El Acuerdo por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por Municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el ejercicio fiscal 2014, debe considerarse un acto y no norma general, pues su contenido normativo no está articulado para establecer una regla general, personal y abstracta, sino un acto individualizado que se agota con su propia aplicación, pues como se precisó, establece en la parte impugnada que corresponde al Municipio actor la cantidad "\$33'752,211.70", por concepto del referido monto; monto que una vez entregado conforme al calendario previsto, agota la aplicabilidad del acuerdo, sin posibilidad de volverse a actualizar.¹²

102. Por tanto, si dicho acuerdo se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México (Gaceta de Gobierno), el viernes treinta y uno de enero de dos mil catorce, se tiene que la demanda es oportuna, al estar dentro del plazo previsto en la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, pues el plazo de treinta días transcurrió del martes cuatro de febrero al martes dieciocho de marzo de dos mil catorce, debiéndose descontar del cómputo respectivo los días ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós y veintitrés de febrero, uno y dos de marzo, ocho, nueve, quince y dieciséis de marzo, por corresponder a sábados y domingos, así como los días tres de febrero y diecisiete de marzo, por haber sido inhábiles; lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. de la Ley Reglamentaria

Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1535, de rubro: (negritas nuestras) "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, AL ESTUDIARSE EN LA SENTENCIA LA OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA DEBERÁ ANALIZARSE SI LA IMPUGNACIÓN DE AQUÉLLAS SE HACE CON MOTIVO DE SU PUBLICACIÓN O DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN.**"

¹² Tesis aislada P. XVIII/2009 de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1301 del Tomo XXIX (abril de 2009) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO DEBE OTORGARSE RESPECTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS SI SON MATERIALMENTE LEGISLATIVOS."

de la Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto primero del Acuerdo Número 2/2006, de treinta de enero de dos mil seis, relativo a la determinación de los días inhábiles y los de descanso, en relación con el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo.

103. Luego, como la demanda de la controversia constitucional fue recibida en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el dieciocho de marzo de dos mil catorce, es evidente que se promovió oportunamente.¹³

104. Ahora bien, también debe tenerse como oportuna la presentación de la demanda contra el acuerdo que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, para los efectos de la formulación del proyecto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de enero de dos mil catorce.

105. Esta norma tiene características particulares que hacen difícil clasificarla automáticamente dentro de una de las dos categorías –norma general o acto–, pues se trata de un acuerdo cuyo propósito es aplicar la fórmula establecida en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal para arrojar cantidades aplicables para cada uno de los Estados. Sin embargo, por su especial función de individualización de una fórmula legal, este Tribunal Pleno concluye que se trata de un acto; su función es producir información sobre la base de la aplicación de determinada información estadística a una fórmula establecida en la ley.

106. De su contenido se aprecia lo siguiente:

107. En el artículo primero del referido acuerdo se establece que su objeto es dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, para los efectos de la formulación del proyecto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, mediante la publicación de las variables y fuentes de información para el cálculo de esta fórmula, con el fin de dar a conocer los porcentajes de participación que se asignarán a cada entidad del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

¹³ Foja 24 vuelta del presente expediente.

108. El artículo segundo del acuerdo reproduce la fórmula contenida en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, mientras que el artículo tercero especifica el significado y fuente de cada una de sus variables. En específico, destaca que la información relativa a los indicadores de pobreza se obtiene del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

109. El artículo cuarto refleja los resultados de la fórmula de distribución señalada en el artículo segundo, lo que realiza por entidad federativa. En este mismo artículo se establece un cuadro que desarrolla su aplicación y otro cuadro que arroja los resultados de la fórmula.

110. Finalmente, el artículo quinto del acuerdo impugnado establece la distribución monetaria final que corresponde a cada entidad federativa.

111. Por tanto, el Acuerdo que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, para los efectos de la formulación del proyecto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014 es un acto individualizado, respecto del cual la presente controversia constitucional resulta oportuna, pues se impugnó cuando se perfeccionó mediante su aplicación justamente en el acuerdo impugnado como destacado, pues, como se observa de su contenido, establece una fórmula, cuya función jurídica es la de ser utilizada para la emisión de distintos actos administrativos.

112. En efecto, en el Acuerdo por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por Municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el ejercicio fiscal 2014, se observa que en su parte considerativa se dice "Que éstas [las aportaciones que contienen el referido fondo] a su vez se deben asignar a los Municipios en términos del 'Acuerdo que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, para los efectos de la formulación del proyecto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014' publicado en el Diario Oficial de la Federación por la Secretaría de Desarrollo Social el 13 de enero del año 2014."

113. Por tanto, se desprende que el Acuerdo que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, para los efectos de la formulación del proyecto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014 es impugnado con motivo de su

aplicación en el Acuerdo por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por Municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el ejercicio fiscal 2014, por lo que, al resultar oportuna la impugnación de éste, debe estimarse oportuna la impugnación de aquél, pues se observa que es su primer acto de aplicación.

114. Finalmente, en este apartado cabe precisar que se califica como fundado el argumento del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de que debe considerarse extemporánea la presente controversia constitucional, por lo que respecta a los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, pues afirma que el Municipio actor quedó notificado de esos resultados desde el cinco de septiembre de dos mil once, fecha de notificación del oficio 604.6/189/2011.

115. Lo anterior, pues el referido Censo de Población y Vivienda debe tenerse como acto impugnado destacado, por lo que si el referido censo, como se observa en la foja 631 del expediente, en la que obra copia certificada del oficio respectivo, fue notificado al Municipio actor el cinco de septiembre de dos mil once, como afirma el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, debe concluirse que el presente juicio fue interpuesto de manera extemporánea en exceso, ya que la demanda fue presentada hasta el dieciocho de marzo de dos mil catorce, esto es, varios años después de la notificación, lo que implica que el plazo de treinta días establecido en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, se insiste, transcurrió en exceso.

V. Legitimación

116. **Parte actora.** La demanda de la controversia constitucional está suscrita por el presidente municipal del Municipio de Almoloya de Juárez, Estado de México, carácter que acredita con copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Electoral del Estado de México, en el que se hace constar que fue electo para ese cargo para el periodo del primero de enero de dos mil trece al treinta y uno de diciembre de dos mil quince.

117. Ahora bien, los artículos 48, fracción IV y 50 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México disponen:

"Artículo 48. El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:

" ...

"IV. Asumir la representación jurídica del Municipio y del Ayuntamiento, así como de las dependencias de la administración pública municipal, en los litigios en que éste sea parte."

"Artículo 50. El presidente asumirá la representación jurídica del Ayuntamiento y de las dependencias de la administración pública municipal, en los litigios en que sean parte, así como la gestión de los negocios de la hacienda municipal; facultándolo para otorgar y revocar poderes generales y especiales a terceros o mediante oficio para la debida representación jurídica correspondiente pudiendo convenir en los mismos."

118. De lo anterior se obtiene que la representación jurídica de los Ayuntamientos y defensa de los intereses municipales, en el Estado de México, puede recaer en el propio presidente municipal.

119. Por consiguiente, dado que el Municipio puede interponer controversia constitucional, según el artículo 105, fracción I, constitucional, quien acude a través de quien está facultado para representarlo, se le debe reconocer legitimación activa en el presente caso.

120. **Partes demandadas.** Es necesario analizar la legitimación de las partes demandadas en atención a que es una condición necesaria para la procedencia de la acción en la medida en que deben ser las obligadas por la ley para satisfacer la exigencia demandada en caso de que ésta resulte fundada.

121. Así, este Tribunal Pleno considera que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía tiene legitimación pasiva. En efecto, el artículo 26, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

"Artículo 26. ...

"...

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

"La responsabilidad de normar y coordinar dicho sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y

patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

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

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

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

122. De la disposición constitucional transcrita se aprecia que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía goza de autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios y cuenta con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia. En congruencia con lo anterior, si dicho instituto es el que emitió los datos definitivos del Censo General de Población y Vivienda dos mil diez que se emplearon en las fórmulas legalmente establecidas para fijar la cuantía que le corresponde al Municipio de Almoloya de Juárez, Estado de México, por concepto de Acuerdo por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por Municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el ejercicio fiscal 2014, es inconcusos que al propio instituto le corresponde la defensa del acto cuya invalidez se demanda.

123. En relación con lo anterior, debe decirse que el Pleno de este Alto Tribunal ha sustentado el criterio consistente en que para tener legitimación activa en las controversias constitucionales es necesario que el actor sea uno de los órganos originarios del Estado establecido en el artículo 105, frac-

ción I, de la Constitución General, sin embargo, para efectos de la legitimación pasiva no se requiere tener ese carácter y, por tanto, debe analizarse cada caso en particular.¹⁴

124. En el caso, para establecer que el Instituto de Estadística y Geografía tiene legitimación pasiva, debe tenerse presente que este Alto Tribunal ha sostenido que si la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencias establecida en la Constitución General, entonces, a la clasificación de órganos en originarios y derivados debe agregarse un elemento más, a saber, el de subordinación jerárquica. Así, únicamente puede aceptarse que un órgano derivado tiene legitimación pasiva cuando no está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que se precisan en el artículo 105, fracción I, de la Constitución General, pues, en caso contrario, será el superior jerárquico el que deba cumplir con la ejecutoria correspondiente.¹⁵

125. Atento al citado criterio, es claro que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía tiene legitimación pasiva, toda vez que, como se vio, se trata de un órgano constitucionalmente dotado de plena autonomía, según se desprende del artículo 26 de la Constitución General. En este sentido, dicho instituto no tiene dependencia jerárquica alguna en relación con los órganos originarios de la Federación. Aunado a lo anterior, el instituto de que se trata, en ejercicio de las facultades que le fueron conferidas ("regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia") obtuvo y publicó los resultados definitivos del Censo de Población dos mil diez, los cuales sirvieron de base para la cantidad que le correspondió al Municipio actor por concepto de Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el ejercicio fiscal 2014. Por consiguiente, es claro que al ejercer sus facultades incidió de manera determinante en los derechos patrimoniales del Municipio actor, motivo por el cual se le debe reconocer legitimación pasiva.

¹⁴ Así se desprende de la tesis P. LXXIII/98 con número de registro digital: 195024, visible en la página 790 del Tomo VIII, correspondiente al mes de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA."

¹⁵ Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia plenaria P./J. 84/2000 con número de registro digital: 191294, visible en la página 967 del Tomo XII, correspondiente al mes de agosto de dos mil, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS."

126. Sentado lo anterior, debe decirse que, a nombre del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, contestó la demanda Jorge Ventura Nevares, en su carácter de director general adjunto de Asuntos Jurídicos, personalidad que acredita con copia certificada del oficio 1.8./73/2009, en el que se le expide su nombramiento por parte de la Junta de Gobierno de dicho instituto. Al respecto, el artículo 46, fracción VI, del Reglamento Interior del Instituto Nacional de Estadística y Geografía dispone:

"Artículo 46. La Dirección General Adjunta de Asuntos Jurídicos, contará con las atribuciones específicas siguientes:

"...

"VI. Representar legalmente al instituto, a los miembros de la Junta de Gobierno, al presidente y a los titulares de la unidades administrativas ante cualquier autoridad jurisdiccional o administrativa, tribunal, procuraduría, así como ante comisiones de derechos humanos nacional y estatales, en toda clase de juicios o procedimientos del orden laboral, civil, fiscal, administrativo, agrario y penal, en que sean parte, o sin ser parte sea requerida su intervención por la autoridad.

"Con la representación legal señalada, podrá entre otras atribuciones, ejercer los derechos, acciones, excepciones y defensas que sean necesarias en los procedimientos, absolver posiciones, ofrecer pruebas, desistirse de juicios o instancias, transigir cuando así convenga a los intereses de sus representados, interponer los recursos que procedan ante los citados tribunales y autoridades; interponer los juicios de amparo o comparecer como terceros perjudicados."

127. Luego, como se advierte, el director general adjunto de Asuntos Jurídicos de dicho instituto está facultado para representarlo legalmente en toda clase de juicios. Siendo así, es claro que puede comparecer en el presente medio de control de la constitucionalidad, a efecto de defender los intereses de dicho instituto.

128. **Poder Ejecutivo del Estado de México.** Por otra parte, de conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en las controversias constitucionales tendrán el carácter de demandados las entidades, poderes u órganos que hayan emitido y promulgado las normas generales o actos impugnados, los que podrán comparecer a juicio por conducto

de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen estén facultados para representarlos.

129. En el presente caso debe reconocerse legitimación pasiva al gobernador del Estado de México, ya que se le debe atribuir el Acuerdo por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por Municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el ejercicio fiscal 2014, publicado en la Gaceta del Gobierno de este Estado el treinta y uno de enero de dos mil catorce.

130. Al presente juicio acude la consejera jurídica del Estado de México, en representación del gobernador constitucional de esa entidad federativa, carácter que acredita con copia certificada del nombramiento en que consta que el titular del Ejecutivo Local, la designó con ese cargo.¹⁶

131. Ahora bien, el artículo 38 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México establece lo siguiente:

"Artículo 38 Ter. ...

"A la Consejería Jurídica le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Representar al gobernador en los juicios en que él sea parte, pudiendo delegar ésta, en terceros o subalternos."

132. Como se advierte, la consejera jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de México está facultada legalmente para representar al gobernador del Estado de México, en los juicios en que sea parte éste; de tal suerte que puede suscribir la contestación de la demanda.

133. **Poder Ejecutivo Federal.** También debe reconocerse legitimación pasiva al Ejecutivo Federal, pues a este poder debe atribuirse el acuerdo emitido por la Secretaría de Desarrollo Social que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, para los efectos de la formación del proyecto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de enero de dos mil catorce.

¹⁶ Fojas 440 y 441 del presente expediente.

134. El presidente de la República, al contestar la demanda, lo realizó por conducto del consejero jurídico del Ejecutivo Federal, quien acreditó su carácter con copia certificada del nombramiento expedido en su favor por el presidente de la República.

135. Esta conclusión tiene sustento en el acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de enero de dos mil uno, por el que se da a conocer el "Acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan",¹⁷ el cual es del contenido siguiente:

"ACUERDO

"Único. El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

136. De lo anterior se obtiene que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal podrá representar al presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que hace referencia el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los supuestos en los que el titular del Ejecutivo Federal sea parte. Razón por la que se actualiza la representación por parte del referido consejero.

¹⁷ Publicado el martes nueve de enero de dos mil uno en el Diario Oficial de la Federación.

VI. Causas de improcedencia

137. En el presente apartado, se analizarán el resto de las causas de improcedencia hechas valer por las autoridades demandadas.

138. El Poder Ejecutivo del Estado de México afirma que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con lo establecido en el artículo 22, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que, en su opinión, el Municipio actor no desarrolló argumentos suficientes que permitan someter a escrutinio constitucional los actos impugnados, toda vez que sólo manifiesta afirmaciones subjetivas y se queja de que existió una reducción en los recursos que recibió en el dos mil cuatro, en relación con los recibidos en el dos mil once, por concepto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, lo que se demuestra porque no ofrece líneas argumentativas técnicas que justifiquen su pretensión de lograr un aumento en los recursos respectivos.

139. Lo anterior es infundado.

140. Efectivamente, el artículo 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional establece que en el escrito de demanda se deberán señalar los conceptos de invalidez.

141. Con base en lo anterior, el Tribunal Pleno ha concluido que "ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada ley reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error."¹⁸

142. Sin embargo, como también lo ha establecido este Tribunal Pleno "Si bien es cierto que los conceptos de invalidez deben constituir, idealmente, un planteamiento lógico jurídico relativo al fondo del asunto, también lo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede admitir como tal todo

¹⁸ Tesis aislada P. VI/2011 de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 888 del Tomo XXXIV (agosto de 2011) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO."

razonamiento que, cuando menos, para demostrar la inconstitucionalidad contenga la expresión clara de la causa de pedir. Por tanto, en el concepto de invalidez deberá expresarse, cuando menos, el agravio que el actor estima le causa el acto o ley impugnada y los motivos que lo originaron, para que este Alto Tribunal pueda estudiarlos, sin que sea necesario que tales conceptos de invalidez guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo.¹¹⁹

143. En el presente caso, como se desprende de la síntesis de los conceptos de invalidez del Municipio actor, existe causa de pedir suficiente que permita el estudio de los actos impugnados.

144. Los tres conceptos de invalidez del Municipio actor se pueden sintetizar en las siguientes líneas argumentativas:

145. Existe una reducción cercana al setenta por ciento de los montos originalmente recibidos en el dos mil once, por concepto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal en el ejercicio fiscal de dos mil catorce, por concepto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

146. Esta reducción es contraria a los artículos 4o., 25, 115, fracción IV, constitucionales, pues resultan insuficientes para satisfacer las necesidades de la población del Municipio actor y no permiten cumplir con los fines elevados a rango constitucional.

147. Esto lo justifica con distintos datos que ofrece, de los cuales deriva que el Municipio actor ha tenido un crecimiento demográfico y el aumento en sus tasas de pobreza y marginación.

148. Así, tacha que los montos resultantes en el Acuerdo del Ejecutivo Local son inconstitucionales, pues derivan de una metodología irracional, dado que la autoridad no tomó en consideración los elementos precisados. El Municipio actor estima que la fórmula aplicada para la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal fue realizado por personas que

¹⁹ Tesis de jurisprudencia P./J. 135/2005 de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 2062 del Tomo XXII (octubre de 2005) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR."

no conocen la realidad económico social del Municipio, por tanto, debió tomarse en cuenta que para la distribución de las participaciones federales de los diferentes ramos no se realizaron inspecciones de campo, aunado a que la fórmula se hizo burocráticamente, atendiendo a los resultado del censo.

149. El Municipio actor continúa y afirma que de una simple comparación entre los recursos asignados en el ejercicio fiscal 2011 y el 2014 se aprecia una disminución del setenta por ciento, lo cual es ilógico e imposible tanto social como económicamente, pues no es óbice que la población del Municipio actor haya crecido ese porcentaje en un término de diez años; sin embargo, las condiciones son de extrema pobreza, y, por lo tanto, son insuficientes las participaciones asignadas.

150. Para el Municipio actor no debe tomarse en cuenta el censo de población para la asignación de participaciones, sino que deberá ajustarse a la realidad histórica y socioeconómica de los habitantes del Municipio de Almoloya de Juárez, toda vez que la población marginada tiene derecho a ciertas garantías, en donde el bienestar está por encima de cualquier otro interés.

151. En ese sentido, –estima el Municipio actor– deben tomarse en cuenta los resultados del grado de marginación por localidad 2010, publicados por el Coespo con base en Conapo, el cual contiene el índice de marginación del Ayuntamiento de Almoloya de Juárez por localidad de 2010.

152. Finalmente, el actor adujo que el Municipio se encuentra incluido dentro del "Decreto por el que se emite la declaratoria de zonas de atención prioritaria para el año 2014", con comunidades que presentan un alto nivel de marginación, lo que se contrapone con los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, pues del resumen municipal del catálogo de localidades del sistema de apoyo para la planeación se advierte que en las localidades por grado de marginación existió un incremento, esto es, en el año 2005 se contaba con 61 localidades con grado de marginación alto y en el año dos mil diez se incrementaron a setenta y dos, datos publicados por la Secretaría de Desarrollo Social.

153. Hasta aquí la síntesis de los argumentos del Municipio actor.

154. Como se observa, el Municipio actor formula argumentos suficientes para constituir una clara causa de pedir que obliga a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a someter a escrutinio constitucional los actos impugnados, pues, con independencia de su mérito para lograr su invalidez, lo cierto es que se dirige a controvertir sus fundamentos.

155. Si el gobernador del Estado de México, por el contrario, lo que estima es que los argumentos del Municipio actor carecen de fundamento jurídico, ello no es una interrogante que quepa responder en el apartado de procedencia del juicio, sino en el fondo del asunto, por lo cual debe desestimarse esta causal de improcedencia.²⁰

156. Por otra parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía afirma que se actualiza la causal de improcedencia consiste en la existencia de cosa juzgada, pues el acto consistente en el Censo de Población y Vivienda 2010 fue materia de una ejecutoria dictada en la controversia constitucional 25/2012, ya que existe identidad de parte, ya que el Municipio actor también fue el de Almoloya de Juárez, Estado de México y la autoridad demandada, entre otras, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

157. Esta causal ya no se estudia, al haberse decretado la extemporaneidad del juicio constitucional respecto del referido censo.

158. En este mismo orden de ideas, tampoco se estudia la causal de improcedencia aducida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la que hace derivar del artículo 22 de la ley reglamentaria, consistente en que el Municipio actor no identifica las normas constitucionales que viola el multicitado censo, ni expresa, en su opinión, conceptos de invalidez dirigidos a demostrar la irregularidad de los actos de ese instituto.

159. Finalmente, se analizan las causales de improcedencia alegadas por el Poder Ejecutivo Federal:

160. En primer lugar, afirma que debe sobreseerse en la presente controversia constitucional, pues no existe el acto reclamado consistente en la reducción de las aportaciones federales para las entidades federativas y Municipios, lo que sustenta en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción III, de la ley reglamentaria, pues afirma que no es competencia del Poder Ejecutivo configurar el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, ya que ello

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VI, en cuanto al sobreseimiento respecto del Censo General de Población y Vivienda del año dos mil diez, en el Estado de México, emitido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

²⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 92/99 de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 710 del Tomo X (septiembre de 1999) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

corresponde a la Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos de la Federación.

161. Esta argumentación debe desestimarse, pues no demuestra la improcedencia del juicio, ya que, como se estableció al precisar los actos impugnados, no puede tenerse como acto destacado la reducción de recursos que se atribuye al Ejecutivo Federal, pues se trata de un juicio de valor normativo que hace recaer el Municipio al acto que se tuvo como destacado, a saber, el Acuerdo que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, para los efectos de la formulación del proyecto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2014.

162. Por tanto, el aserto del Ejecutivo Federal debe desestimarse, por involucrar el estudio del fondo del asunto, al que se reserva el análisis de los méritos de su argumentación.²¹

163. Por otra parte, argumenta que debe sobreseerse en el juicio, por lo que respecta al Censo de Población y Vivienda 2010, pues no existió un acto de aplicación en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, pues los elementos de individualización de ese fondo se encuentran en el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal, entre los que no se encuentra dicho censo.

164. Esta causal debe también desestimarse con base en lo expuesto, ya que se ha determinado sobreseer respecto del referido censo, por resultar extemporánea su impugnación.

165. En el mismo orden de ideas, este Tribunal Pleno desestima como infundados los argumentos del presidente de la República, en los que afirma que el Municipio actor no tiene interés legítimo para impugnar el "Acuerdo que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, para los efectos de la formulación del proyecto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014", la distribución efectuada por el Gobierno Federal, a través de

²¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 92/99 de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la nación, visible en la página 710 del Tomo X (septiembre de 1999) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

la Secretaría de Desarrollo Social a los Estados, pues alega que se trata de una competencia directa de las propias entidades federativas, no así de los Municipios.

166. También refiere que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria, en relación con el 105, fracción I, de la Constitución Federal, pues el Municipio actor plantea una violación a los derechos fundamentales, lo que sustenta sobre la base de una afectación al derecho de toda persona a un medio ambiente sano, lo que implica que no cuenta con interés legítimo. En ese sentido debe sobreseerse, toda vez que la afectación a un derecho fundamental no puede ser materia de análisis en la controversia constitucional.

167. Finalmente, refiere que debe sobreseerse en el asunto, en atención a que el Municipio actor no planteó conceptos de invalidez que permitan deducir la causa de pedir, respecto a los actos impugnados del Poder Ejecutivo Federal, lo cual tiene sustento en la causal de sobreseimiento contenida en los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II y 22, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia.

168. Los anteriores argumentos se desestiman, porque más que involucrar la improcedencia del juicio, se enderezan a demostrar que los conceptos de invalidez del Municipio actor carecen de fundamento, o bien, que éstos no son aptos para analizarse en una controversia constitucional, lo que requiere la evaluación individualizada de cada línea argumentativa desarrollada por el Municipio actor, por lo que su estudio corresponde al fondo del asunto.

169. No habiendo otra causal de improcedencia pendiente de analizar y no observándose de oficio la actualización de una diversa, se procede a estudiar el fondo del asunto.

VII. Estudio de fondo

170. Este Tribunal Pleno estima que los argumentos del Municipio actor son infundados.>

171. Como se precisó más arriba, la materia de análisis en el fondo se delimita a someter a escrutinio constitucional dos actos distintos:

- El Acuerdo que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, para

Por cuatro votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VII, en cuanto a la validez del Acuerdo por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por Municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el ejercicio fiscal 2014, así como la validez del Acuerdo que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, para los efectos de la formulación del proyecto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014.

los efectos de la formulación del proyecto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de enero de dos mil catorce; y,

- El Acuerdo por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por Municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el ejercicio fiscal 2014, publicado el treinta y uno de enero de dos mil catorce en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México.

172. El análisis de fondo del asunto se divide de la siguiente manera: 1) se determinará el parámetro de control constitucional, 2) se establecerá cuál es el estándar de escrutinio aplicable y 3) finalmente, se procederá a evaluar los argumentos del Municipio actor.

173. **Parámetro de control constitucional**

174. El parámetro de control constitucional se conforma con las normas constitucionales necesarias para responder a la pregunta ¿cómo deben determinarse los montos de las aportaciones federales?

175. Los dos acuerdos impugnados se cuestionan, por lo que respecta a los criterios utilizados para establecer los montos finales que por aportaciones federales ha de recibir el Municipio actor en el ejercicio fiscal de 2014 por concepto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el ejercicio fiscal 2014.

176. Como se procede a demostrar, la regularidad de las aportaciones federales se puede controlar en diversas dimensiones: el establecimiento de los montos finales por parte de los órganos emisores (la Federación), su entrega final por parte de las autoridades que tienen encomendada su ministración (Federación y Estados) y su ejercicio por parte de sus destinatarios (en este caso, los Municipios). Cada uno de estos puntos tiene un parámetro de control constitucional distinto que es necesario identificar.

177. En el presente caso, el aspecto sobre el cual esta Suprema Corte está llamada a ejercer escrutinio constitucional es sobre el **establecimiento de los montos de las aportaciones** destinadas al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el ejercicio fiscal 2014.

178. Ello, pues el Municipio actor no combate que su entrega sea impuntual o deficiente por parte de la Federación y los Estados; tampoco se queja de que las aportaciones recibidas no pueda ejercerlas directamente. De lo que versan íntegramente sus motivos de invalidez es sobre la determinación de los montos finales, ya que alega que la cantidad final que recibió resulta insuficiente para atender las necesidades de su población y que derivan de una metodología irracional que no da cuenta de su realidad histórica.

179. Como se procede a demostrar, el parámetro de control del establecimiento de las aportaciones federales fue establecido por este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 13/2009, fallada en la sesión del treinta y uno de mayo de dos mil once por unanimidad de once votos, bajo la ponencia de la Ministra Sánchez Cordero.

180. Al resolver este asunto se estableció que las aportaciones federales eran recursos federales que son regulados por disposiciones federales, cuyo fundamento constitucional son los artículos 124, 134, párrafos primero y quinto, en relación con el 74, fracción IV, párrafo primero, los que si bien no regulan las aportaciones federales expresamente, pues no consagran las reglas de su creación ni distribución, sí establecen las facultades de la Federación para administrar su hacienda pública, esto es, para destinar y regular sus recursos federales, dentro de las que se incluye la facultad de establecer las aportaciones federales. Al resolver este asunto, se estableció:

"Lo anterior se evidencia claramente tratándose de las aportaciones federales que, como ya quedó expuesto con antelación, son recursos federales, que destinan y supervisan las autoridades federales para los Estados y los Municipios y que, por su naturaleza, se rigen por disposiciones federales, por lo que, aunque pasan a formar parte de las haciendas estatales y municipales, no están comprendidos dentro del régimen de libre administración de estos últimos, pues es la Federación la que autoriza su destino y aplicación, de ahí que los otros niveles de gobierno no puedan disponer libremente de dichos recursos y, por el contrario, deben estarse a las disposiciones federales y convenios de coordinación respectivos para su aplicación." (énfasis añadido)²²

181. En efecto, al resolver ese asunto se estableció que las aportaciones son de naturaleza federal, por lo que es la Federación, a través de sus leyes, quien determina su contenido y condiciones, pues conforman una posibilidad del ejercicio de su hacienda pública, por lo que los preceptos cons-

²² Foja 151 del engrose de la ejecutoria de la controversia constitucional 13/2009.

titucionales que controlan su existencia son el 124, 134, primer y quinto párrafos y 74, fracción IV, primer párrafo, de la Constitución Federal, pues se dijo que:

"De conformidad con las disposiciones constitucionales transcritas, el Gobierno Federal deberá administrar los recursos de que disponga, de tal manera que satisfaga los objetivos para los cuales están destinados y, por otra parte, compete a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación."

182. Por tanto, el parámetro de control constitucional del establecimiento de los montos de las aportaciones federales, según se dijo en aquel precedente, se conforman, no con el artículo 115 constitucional, sino con las normas constitucionales que dan nacimiento a la facultad de la *Federación de ejercer su gasto público*, esto es, de *ejercer su propia hacienda pública*.

183. Ahora bien, en aquel asunto se estableció que la metodología de escrutinio a seguir con este parámetro era peculiar, pues exige que el contraste de regularidad normativa de las aportaciones federales se realice a la luz de lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, pues en ella la Federación establece las reglas que regulan esas aportaciones y reflejan el ejercicio de sus facultades constitucionales en materia de su hacienda pública; de tal forma que la contravención a esa ley debe entenderse, en este contexto específico, como una *violación directa* de los artículos 124, 134, primer y quinto párrafos, y 74, fracción IV, primer párrafo, de la Constitución Federal, porque la violación a la ley federal implica una violación directa a las competencias constitucionales de la Federación. Por ello, al resolver ese asunto se estableció que resultaba inconstitucional el 17, párrafo tercero, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca por vulnerar la Ley de Coordinación Fiscal. Al respecto, se concluyó:

"En efecto, siendo recursos federales que se rigen por disposiciones federales, respecto de los cuales la Federación dispone su destino en su respectivo ámbito de competencia conforme al principio de libre administración pública hacendaria, los Estados no pueden establecer reglas distintas sobre sus destinos, por lo que la disposición citada de la ley impugnada, como quedó demostrado con anterioridad, al entrar en pugna con los lineamientos generales establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal, contraviene el ámbito de facultades de la Federación." (énfasis añadido)²³

²³ Fojas 152 y 153 de la ejecutoria en cuestión.

184. Así, de lo resuelto en la controversia constitucional 13/2009, se comprueba que es criterio de este Tribunal Pleno que el parámetro de control constitucional sobre el *establecimiento de los montos de las aportaciones federales* no se conforma con el artículo 115, fracción IV, sino con los artículos constitucionales que dan nacimiento a la facultad de la Federación para *disponer de su hacienda pública* –artículos 124, 134, primer y quinto párrafos, y 74, fracción IV, primer párrafo–, cuya vulneración se comprueba cuando las normas o actos impugnados se apartan o violan las distintas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, pues se estima que con ello se vulnera la hacienda pública federal, al no respetarse el diseño producto de la voluntad de la Federación, a través de su órgano legislativo. De este precedente derivó la tesis de jurisprudencia P/J. 27/2012, con el siguiente contenido:²⁴

"APORTACIONES FEDERALES. EL ARTÍCULO 17, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL PARA EL ESTADO DE OAXACA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HACENDARIA FEDERAL (DECRETO NÚMERO 748, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2008).—Al establecerse en el párrafo tercero del referido precepto legal la posibilidad de que los Municipios destinen hasta el 1.5% del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, a programas de evaluación y seguimiento en la rendición de cuentas a cargo del órgano técnico de fiscalización del Congreso del Estado de Oaxaca, **provoca que dicho fondo no se ajuste a los lineamientos generales que prevé la Ley de Coordinación Fiscal** respecto de las aportaciones federales, esencialmente, a lo dispuesto en el artículo 49 de la citada ley y, **por ende, que violente el principio de libre administración pública hacendaria federal que consagran los artículos 124 y 134, párrafos primero y quinto, en relación con el 74, fracción IV, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, ya que, a pesar de que los recursos provenientes de las aportaciones federales pasan a formar parte del patrimonio del Municipio, éstos no quedan comprendidos dentro del régimen de libre administración municipal, toda vez que es la Federación, a través de la Ley de Coordinación Fiscal, la que autoriza su destino y aplicación, y éstos no pueden ser modificados por los Estados o los Municipios, ni siquiera con motivo de un convenio celebrado con el referido órgano técnico de fiscalización."

185. Luego, debe estimarse que es la Ley de Coordinación Fiscal, en relación con los artículos 124, 134, primer y quinto párrafos, y 74, fracción IV,

²⁴ Tesis de jurisprudencia visible en la página 53 del Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época.

primer párrafo, de la Constitución Federal, los que de manera conjunta conforman el parámetro de control constitucional de los montos aprobados respecto de las aportaciones federales, pues éstos determinan las reglas de existencia de dichas aportaciones contra los cuales es dable comprobar su regularidad normativa.

186. No obsta que el Municipio actor afirma que las aportaciones federales impugnadas violan otros preceptos constitucionales (artículos 2o., 4o., 14, 16, 25, 26 y 115), pues para poder evaluar si ello es así, primeramente, debe determinarse cuál es el conjunto de normas constitucionales que regulan de manera directa a esos recursos.

187. Ahora bien, cabe mencionar que, en el presente caso, no constituye un obstáculo a la utilización de este parámetro, que quien acuda sea un Municipio y no la Federación para defender su propia hacienda pública, pues, como lo estableció este Tribunal Pleno, al resolver la referida controversia constitucional 13/2009, los Municipios tienen legitimación en la causa para impugnar aquello que consideren vulnera la Ley de Coordinación Fiscal y, por tanto, las facultades de la Federación, pues las aportaciones federales, una vez establecidas en favor de los Municipios pasan a integrar parte de su hacienda municipal –no así, como se procede a demostrar, de su régimen de libre administración de la hacienda municipal–, por lo que si el Municipio considera que ciertos actos no se apegan al cúmulo de disposiciones federales que regulan las aportaciones federales, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está obligada a someter a escrutinio los actos o normas impugnadas a la luz de esas disposiciones federales, pues el Municipio está interesado en recibir los recursos que legalmente le corresponden recibir. En otras palabras, no sólo la Federación tiene legitimación en la causa para defender su hacienda pública, sino también los Municipios, al tener éstos el derecho de recibir las aportaciones federales en los términos previstos por el parámetro de control recién mencionado.

188. En efecto, al resolver la referida controversia constitucional 13/2009, se estableció:

"Ahora bien, estas aportaciones federales sí constituyen una fuente de ingresos al patrimonio municipal, como se señaló con antelación; sin embargo, por tratarse de recursos federales, su aplicación se encuentra regulada por la Ley de Coordinación Fiscal, ..."²⁵

²⁵ Foja 129 de la ejecutoria de la referida controversia constitucional.

" ...

"En efecto, como quedó expuesto anteriormente, son recursos de naturaleza federal que destinan y supervisan las autoridades federales, que se rigen por disposiciones de carácter federal, que se entregan a los Estados, previo convenio con la Federación y en el que no participan los Municipios que, aunque finalmente llegan a ingresar a la hacienda municipal, no forman parte de su régimen de libre administración hacendaria, y que los Municipios únicamente ejecutan la aplicación de dichos recursos en los rubros previamente determinados por las disposiciones federales; sin embargo, en estos casos, los Municipios tienen especial interés en que los recursos correspondientes se reciban oportuna y eficazmente en términos de las disposiciones legales respectivas, a fin de satisfacer los fines para los cuales se destinan, por lo que, si en el caso se aduce que la ley impugnada se aparta de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal, que establece los lineamientos generales al efecto en contravención a la Constitución Federal, es evidente que debe reconocerse que los Municipios están legitimados en la causa para acudir en esta vía a plantear la inconstitucionalidad de aquélla, si se considera que contraviene a la Constitución Federal." (énfasis añadido)²⁶

189. En efecto, de la transcripción se deriva que es criterio de este Tribunal Pleno que las aportaciones federales —una vez que han sido establecidas por la Federación— forman parte de la hacienda del Municipio, quien tiene derecho a recibirlas en los términos dispuestos en las disposiciones de naturaleza federal que al efecto se establezcan, por lo que debe reconocerse que los Municipios tienen legitimación en la causa para impugnar aquellos actos y normas generales que estimen se aparten de la Ley de Coordinación Fiscal y de las normas constitucionales que establecen las competencias de la Federación para ejercer su hacienda pública.

190. Si como resultado del ejercicio de escrutinio realizado se concluye que los actos y normas impugnadas se ajustan a las normas federales y constitucionales; de tal forma que ello justifique la afirmación de que los montos finales asignados por concepto de esas aportaciones conforman una posibilidad aceptable constitucionalmente de ejercicio de las facultades de la Federación sobre su hacienda pública, luego, se deberá concluir que el Municipio actor no resiente afectación alguna; sin embargo, por requerir de un escrutinio normativo a la luz del parámetro establecido, la conclusión de este estudio debe realizarse en el estudio de fondo y no al resolver sobre la procedencia del juicio.

²⁶ Fojas 125 y 126 de la referida ejecutoria.

191. Esta conclusión se basa en el concepto de interés legítimo que esta Suprema Corte ha sostenido a lo largo de sus distintos precedentes, pues se ha establecido que éste se actualiza cuando se comprueba un principio de agravio, lo que sucede cuando un acto o norma general no sólo afecta una competencia originaria establecida en la Constitución, en este caso, al Municipio, sino también cuando se afecta alguna prerrogativa presupuestal que constitucionalmente ingrese a su hacienda municipal, como es el caso de las aportaciones federales.

192. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sintetizado este criterio de la siguiente forma:

"De acuerdo con el criterio prevaleciente en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el interés legítimo, para la promoción de la controversia constitucional por parte de los órganos legitimados en el artículo 105, fracción I, de la Norma Fundamental, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales." (Énfasis añadido)²⁷

193. Igualmente, cabe destacar que no es un obstáculo para la utilización del parámetro constitucional mencionado que en la controversia constitucional 13/2009 se haya evaluado una ley –como fue la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca–, la que se contrastó con la Ley de Coordinación Fiscal –federal–, mientras que aquí se sometan a evaluación dos actos concretos.

194. Esta diferencia es irrelevante, pues, como lo ha establecido este Tribunal Pleno en distintos precedentes, los actos no escapan al control constitucional directo. En otras palabras, los actos de autoridad, como las leyes, no sólo pueden impugnarse por vicios propios de aplicación, sino también porque

²⁷ Tesis aislada 1a. CXVIII/2014, visible en la página 721 del Libro 4, Tomo 1 (marzo de 2014), de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas» de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL."

ellos mismos violen una norma constitucional directamente. Sólo por citar algunos ejemplos, cabe mencionar que este Tribunal Pleno ha concluido que los decretos de las Legislaturas de los Estados que crean Municipios son actos administrativos, los que, sin embargo, son controlables directamente por las normas constitucionales;²⁸ igualmente, se ha establecido que los actos de las Legislaturas que afectan a los Municipios en su integración política, aunque sean actos, se deben evaluar a la luz de las normas constitucionales;²⁹ finalmente, los actos de entrega, recepción y ejercicio directo de las participaciones federales, a pesar de ser actos, son controlables directamente por la Constitución y, así, como se procede a demostrar más adelante, pueden resultar violatorios de distintos principios constitucionales, como el de integridad de los recursos municipales.³⁰

195. En el fondo, ésta es una conclusión necesaria derivada del mandato otorgado a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal de resolver las controversias constitucionales entre los poderes u órdenes de gobierno señalados en sus distintos incisos, que, literalmente, se dispone se promuevan "*sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales*".³¹ En otras palabras, no existe razón constitucional que justifique excluir a los actos concretos del escrutinio directo de la Constitución Federal.

²⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 102/2004 de este Tribunal Pleno, visible en la página 1766 del Tomo XX, octubre de 2004 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO POR EL QUE UNA LEGISLATURA ESTATAL CREA UN MUNICIPIO ES UN ACTO CONDICIÓN POR LO QUE EL PLAZO PARA IMPUGNARLO SE RIGE POR LAS REGLAS RELATIVAS A LOS ACTOS EN SENTIDO ESTRICTO."

Tesis de jurisprudencia P./J. 80/2006 de este Tribunal Pleno, visible en la página 964 del Tomo XXIII, junio de 2006 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "MUNICIPIO DE TEPATITLÁN DE MORELOS, JALISCO. EL DECRETO QUE CREÓ EL MUNICIPIO DE CAPILLA DE GUADALUPE EN PARTE DEL TERRITORIO DE AQUÉL Y REFORMÓ EL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 14, 16 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

²⁹ Tesis de jurisprudencia P./J. 84/2001 de este Tribunal Pleno, visible en la página 925 del Tomo XIV (julio de 2001) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN."

³⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004 de este Tribunal Pleno, visible en la página 883 del Tomo XIX, junio de 2004, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."

³¹ Si el Constituyente sólo hubiera pretendido limitar el análisis de los actos impugnados por vicios propios, esto es, por cuestiones de mera legalidad, así lo hubiera limitado expresamente y no hubiera utilizado indistintamente el calificativo "sobre la constitucionalidad" por igual a los actos y normas generales.

196. En este punto, se precisa que tampoco es un obstáculo para utilizar el parámetro de control mencionado que el Municipio actor impugne, además de un acto del Ejecutivo del Estado de México, un acto emitido por la Federación –el Acuerdo que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, para los efectos de la formulación del proyecto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de enero de dos mil catorce–, pues puede ser que ese acto –emitido por el Ejecutivo Federal– puede separarse de la Ley de Coordinación Fiscal y vulnerar las reglas competenciales de la Federación para ejercer su hacienda pública, ya que éstas son esencialmente legislativas. Esto es, conforme a lo expuesto, un Municipio tiene interés en la causa para impugnar un acuerdo emitido por una autoridad federal, cuando estime que afecta las aportaciones federales, al estimar que se frustra la hacienda pública federal, tal como está regulada en la ley federal.

197. Hasta aquí la enunciación del parámetro de control constitucional a utilizar en el presente caso y las razones que justifican su utilización para evaluar los dos actos impugnados por el Municipio actor.

198. Ahora bien, para dimensionar su alcance, es necesario situarlo en el contexto del conjunto de precedentes emitidos por este Tribunal Pleno, que permiten lograr un entendimiento cabal de la hacienda municipal y del lugar que ocupan dentro de ésta las aportaciones federales.

199. Así, es necesario acudir al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, el cual ha sido interpretado en diversos precedentes por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

200. Así, se ha establecido que dicha norma constitucional establece una pluralidad de principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios para el fortalecimiento de su autonomía a nivel constitucional, consistentes en las siguientes:

- a) El principio de libre administración de la hacienda municipal;
- b) El principio de ejercicio directo del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda municipal;
- c) El principio de integridad de los recursos municipales;
- d) El derecho de los Municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad

inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles;

e) El principio de reserva de los ingresos municipales;

f) La facultad constitucional de los Ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; y,

g) La facultad de las Legislaturas Estatales para aprobar las Leyes de Ingresos de los Municipios.³²

201. De estos principios, sólo los identificados con los incisos d) y e) garantizan ciertas condiciones a respetar en el establecimiento de los montos de los recursos a que tiene derecho el Municipio; sin embargo, ninguno de ellos aplica a las aportaciones federales, pues el inciso d) se refiere al derecho de los Municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles, mientras que el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales asegura a los Municipios ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas, fuentes que están establecidas en el artículo 115, fracción IV (contribuciones establecidas por los Estados sobre la propiedad inmobiliaria y aquellos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo), dentro de las que, sin embargo, no se incluyen a las aportaciones federales. Por tanto, estas garantías no controlan el establecimiento de los montos finales de las aportaciones federales que pueda recibir un Municipio en un año fiscal determinado.³³

³² Tesis aislada P. CXI/2010 de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1213 del Tomo XXXII, noviembre de 2010, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

³³ Tesis de jurisprudencia P./J. 21/2012 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 347 del Libro X, Tomo 1, julio de 2012, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, de rubro: "RESERVA DE FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES. CASOS EN LOS QUE LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN EXIMIR DEL PAGO DE CONTRIBUCIONES SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA O EN RELACIÓN CON LOS INGRESOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES."

202. Ahora bien, no obstante que estos principios no regulen el establecimiento de los montos de las aportaciones federales, es necesario verificar si sobre este aspecto tiene aplicación el principio más general, contenido en el artículo 115, fracción IV, constitucional, a saber, el principio de libre administración de hacienda municipal. Como se había adelantado, la respuesta debe ser negativa y ahora se justifica por qué.

203. Según lo ha establecido este Tribunal Pleno, el principio de libre administración de la hacienda municipal tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.³⁴

204. Si bien este principio no establece un criterio específico que controle el establecimiento de los montos de los recursos a que tiene derecho un Municipio, sí establece que esos recursos cumplen la finalidad de garantizar la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, por lo que cabría decir que este principio impone la prohibición al legislador de integrar arbitrariamente esos recursos y, por tanto, un Municipio podría invocar este principio como parámetro de contraste para evaluar los montos de los recursos que recibe, siempre y cuando estén protegidos por ese principio.

205. Sin embargo, este Tribunal Pleno ha establecido que el principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales.

206. La razón de incluir a las participaciones dentro del ámbito de aplicación del principio de libre administración de la hacienda municipal –y no a las aportaciones– es justamente por su naturaleza participable. Las participaciones son recursos que presentan un componente resarcitorio, ya que su fin es compensar la pérdida que resienten los Estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación. Si bien administrativamente esos recursos son ministrados por la Federación, su origen no es federal, sino compartido, pues obedece al desarrollo omisivo de la facultad tributaria de los Estados.

³⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 5/2000 de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 515 del Tomo XI (febrero de 2000) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

207. Así, en oposición a las participaciones, las aportaciones federales no se incluyen dentro del ámbito de aplicación del principio de libre administración de la hacienda municipal, porque su fuente de origen no es la facultad tributaria de los Estados—ejercida de forma omisiva a favor de la Federación—, sino que su fuente es netamente federal. En efecto, las aportaciones federales son recursos propios de la Federación sobre los que dispone para la consecución de ciertos fines de política pública; a través de ellos, la Federación busca un efecto redistributivo para apoyar al desarrollo estatal y municipal, por lo que procede a etiquetar esos recursos a ciertos rubros, los que, por esa razón, no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal.

208. En efecto, no es que sólo algunos de los recursos que perciba el Municipio integren la hacienda municipal, pues lo que ha establecido esta Suprema Corte es que las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, sin embargo, únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios, conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, pues se ha concluido que las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.³⁵

209. En otras palabras, la hacienda municipal comprende un universo, cuyos elementos no se enuncian en su totalidad en la disposición constitucional, no obstante, aunque algunos no se mencionen—como son las aportaciones federales— también forman parte de la hacienda municipal. Lo relevante, sin embargo, es que la norma constitucional sí enuncia los elementos afectos al régimen de libre administración hacendaria, consistentes en: a) las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; b) las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y, c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.³⁶

³⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000 de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 514 del Tomo XI, febrero de 2000, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA."

³⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 6/2000 de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 514 del Tomo XI (febrero de 2000) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL

210. Ahora bien, la diferencia de naturaleza jurídica entre ambos tipos de recursos no sólo permite entender por qué sólo las participaciones federales se incluyen dentro del ámbito de aplicación del principio de libre administración de la hacienda municipal, sino que también permite identificar el parámetro constitucional que controla la configuración de las aportaciones federales, por lo que conviene detenerse para apreciar dichas diferencias.

211. Como lo ha reiterado este Tribunal Pleno en diversos precedentes, las aportaciones "son de naturaleza federal y corresponden a una partida que la Federación destina para coadyuvar al fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo de actividades específicas; se prevén en el presupuesto de egresos de la Federación, regulándose en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, resultando independientes de los que se destinan a los Estados y Municipios por concepto de participaciones federales".³⁷

212. La naturaleza de las participaciones federales es distinta, pues "La característica particular de estos ingresos consiste en que tanto la Federación como los Estados pueden gravar la misma fuente, pero convienen que para que no se dé una doble tributación, los montos que se obtengan se entregan a la Federación quien a su vez los redistribuye, participando así de ellos."³⁸

213. Las participaciones no son recursos enteramente federales, son más bien el producto del ejercicio de las facultades tributarias de los Estados y la Federación reunida.

214. Adicionalmente, las participaciones pueden tener su fundamento directo en la Constitución Federal.

215. Así, existen participaciones federales que no tienen su fundamento en el régimen de coordinación fiscal, sino en la Constitución Federal, por ejemplo, el artículo 73, fracción XXIX, constitucional establece que el Congreso de la Unión tiene facultad para establecer contribuciones sobre un listado de objetos gravables y en su último párrafo establece "Las entidades federativas

RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

³⁷ Tesis de jurisprudencia P./J. 8/2000 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 509 del Tomo XI, febrero de 2000, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "APORTACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS."

³⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 7/2000 de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 630 del Tomo XI, febrero de 2000, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "PARTICIPACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS."

participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las Legislaturas Locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica."

216. Sin embargo, fuera de estos supuestos específicos, por regla general, las participaciones federales tienen como fundamento el régimen de coordinación fiscal, es decir, el contexto, la concurrencia de potestades tributarias de los Estados y la Federación, pues, como se dijo, son recursos participables, porque derivan de la concurrencia de las facultades tributarias de la Federación y los Estados.

217. Recapitulando todo lo expuesto, se tiene que la determinación de los montos de las aportaciones federales no se encuentra tutelada en el artículo 115, fracción IV, constitucional, pues esos recursos no forman parte del régimen de libre administración hacendaria, ya que no son recursos de los que deban participar los Municipios. Son recursos de origen federal que son distribuidos de acuerdo a su política distributiva, en ejercicio de sus competencias federales para ejercer su propia hacienda pública.

218. Debe insistirse en que esto no implica que las aportaciones federales sean indiferentes al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, pues ésta sirve como parámetro de control en aspectos diversos a su configuración, por ejemplo, su entrega, su calendarización y su ejercicio directo, pues aunque no se incluyan dentro del régimen de libre administración de la hacienda municipal, sí son parte de la hacienda municipal.

219. Así, por ejemplo, una vez que la Federación ha decidido ejercer su hacienda pública, determinando que los Municipios deben recibir ciertos montos determinados por concepto de aportaciones federales, esos recursos deben ingresar a la hacienda municipal mediante el cumplimiento de los derechos y principios establecidos en el artículo 115, fracción IV, constitucional, pues deben entregarse puntualmente y de manera directa, y los Municipios tienen garantizado su ejercicio directo.

220. Ello, pues el *principio de ejercicio directo del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal*, como su nombre lo indica, resulta aplicable a todos los recursos que integran la hacienda municipal—como las aportaciones federales—, luego, los Municipios tienen la garantía de que las aportaciones han de ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley; también resulta aplicable el

principio de integridad de los recursos municipales, porque garantiza el derecho de los Municipios a la recepción puntual, efectiva y completa, tanto de las participaciones, como de las aportaciones federales, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes.

221. Sin embargo, si el planteamiento del Municipio actor no versa sobre estos aspectos, sino sobre la regularidad de la determinación de los montos de las aportaciones, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede utilizar al artículo 115, fracción IV, constitucional como el parámetro de control, ya que esos recursos, como se dijo, son de naturaleza federal y son creados por voluntad de la ley. La etapa previa de decisión, configuración y etiquetación de las aportaciones federales no están tuteladas ni reguladas por ninguno de los principios y garantías que tiene el Municipio en el artículo 115 constitucional. En su caso, se regulan por las normas competenciales que dan lugar a las facultades de gasto de la Federación, como se estableció en la controversia constitucional 13/2009, esto es, por los artículos 124 y 134, párrafos primero y quinto, en relación con el artículo 74, fracción IV, párrafo primero, de la Constitución Federal, en relación con lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal.

222. En suma, la determinación de los montos de las aportaciones no son controlables a través del principio de libre administración de la hacienda municipal, ni ningún otro principio constitucional establecido en el artículo 115, fracción IV, que garantice ciertas condiciones de configuración de recursos municipales: su parámetro de control son las disposiciones constitucionales y federales que regulan la hacienda federal.

223. Hecha esta exposición, este Tribunal Pleno está en condiciones de concluir que son infundados todos los argumentos del Municipio actor enderezados a combatir los dos actos impugnados sobre la base de que supuestamente violan el artículo 115 constitucional, pues al no ser aplicable este precepto constitucional, debe concluirse que el Municipio no resiente ninguna vulneración a sus potestades municipales para disponer de recursos para hacer frente a sus obligaciones constitucionales, pues, se insiste, los montos de las aportaciones federales los determina la Federación en ejercicio de su hacienda pública y los Municipios no tienen potestad alguna para incidir o combatir su monto desde la perspectiva de sus facultades constitucionales de naturaleza financiera listadas en la fracción IV del artículo 115 constitucional.

224. No obstante, debe concluirse que subsiste la necesidad de dar respuesta al resto de la argumentación del Municipio actor, quien afirma que

los montos de las aportaciones que percibe son, de todas maneras, insuficientes e irracionales para hacer frente a sus funciones constitucionales, pues a pesar de que no exista una facultad constitucional del Municipio en el artículo 115 constitucional que se vea afectada, como se mencionó, una vez que la Federación ha decidido otorgar determinadas aportaciones federales a los Municipios, esos recursos ingresan a su hacienda municipal y los Municipios tienen derecho a recibir los montos en los términos establecidos en las leyes federales.

225. Como en el presente caso, el Municipio actor combate dos acuerdos administrativos que asignan las mencionadas aportaciones federales, se insiste, subsiste la necesidad si no vulneran las disposiciones federales que regulan su existencia y asignación.

226. Al respecto, se insiste, cuando un Municipio actor combate la determinación de los montos de las aportaciones federales, como lo resolvió este Tribunal Pleno en la controversia constitucional 13/2009, el parámetro de control lo conforman las normas constitucionales que establecen las facultades de la Federación para ejercer su hacienda pública –artículos 124 y 134, párrafos primero y quinto, en relación con el artículo 74, fracción IV, párrafo primero, de la Constitución Federal–, así como la Ley de Coordinación Fiscal, pues tiene derecho a recibir los montos de las aportaciones federales de acuerdo a ese parámetro normativo.

227. **Estándar de escrutinio aplicable.**

228. Una vez precisado el parámetro de control constitucional, este Tribunal Pleno estima necesario precisar cuál es el estándar de escrutinio aplicable.

229. En efecto, como lo ha establecido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previo a proceder a evaluar la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública, especialmente, del legislador, es necesario determinar los términos en que la Constitución Federal define el ámbito competencial de la autoridad, pues "aquellos asuntos en que el Texto Constitucional limita la discrecionalidad del Congreso o del Ejecutivo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella". Lo anterior, pues se ha concluido que "la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma."³⁹

³⁹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 84/2006 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 29 del Tomo XXIV, noviembre de 2006, del *Semanario Judicial de la*

230. Así, "en el caso de normatividad con efectos económicos o tributarios, por regla general, la intensidad del análisis constitucional debe ser poco estricta, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en campos como el económico, en donde la propia Constitución establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado, considerando que, cuando el Texto Constitucional establece un margen de discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada."⁴⁰

231. En consecuencia, cuando esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra frente a la necesidad de evaluar la regularidad de la constitucionalidad de una ley o acto, para la cual la Constitución Federal prevé que la autoridad emisora cuenta con un amplio margen de apreciación, el escrutinio debe ser ordinario, "En tales esferas, un control muy estricto llevaría al Juez constitucional a sustituir la competencia legislativa del Congreso –o la extraordinaria que puede corresponder al Ejecutivo–, pues no es función del Poder Judicial Federal, sino de los órganos políticos, entrar a analizar si esas clasificaciones económicas son las mejores o si éstas resultan necesarias."⁴¹

232. Por tanto, para reconocer la validez de un acto de autoridad emitido en ejercicio de una facultad definida con términos que denotan un amplio margen de configuración, este Tribunal Pleno sólo debe verificar que el acto busca alcanzar un fin constitucionalmente admisible, respecto del cual, la medida impugnada se relacione racionalmente y que esa medida no sea desproporcional en la afectación de otros bienes constitucionales.

233. Luego, como la facultad de establecer los montos de las aportaciones federales no está delimitada en el Texto Constitucional, sino que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que se trata de una facultad reservada a la legislación federal, en la cual, la Federación, a través de su órgano legislativo, cuenta con amplio margen de apreciación, porque ejerce su hacienda pública, por tanto, el estándar de escrutinio constitucional aplicable es *ordinario o no estricto*, con un componente deferencial en favor de la discrecionalidad política de la Federación, pues tiene amplio margen para ejercer su hacienda pública municipal, en los términos precisados en la controversia constitucional 13/2009 antes mencionada. En este sentido, lo único que

Federación y su Gaceta, Novena Época, de rubro: "ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES."

⁴⁰ *Idem*.

⁴¹ *Idem*.

debe comprobarse en el presente caso es que los dos actos impugnados conforman una concreción de la Ley de Coordinación Fiscal y, por tanto, cumplen con la voluntad de la Federación de ejercer su hacienda pública en esa forma específica.

234. **Análisis de los acuerdos impugnados.**

235. Con base en el parámetro de control constitucional precisado y aplicando el estándar de escrutinio ordinario, este Tribunal Pleno procede a analizar la validez constitucional de los actos impugnados, cuyo contenido ahora se precisa:

236. Los dos acuerdos impugnados son:

- El Acuerdo que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, para los efectos de la formulación del proyecto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de enero de dos mil catorce; y,

- El Acuerdo por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por Municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el ejercicio fiscal 2014, publicado el treinta y uno de enero de dos mil catorce en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México.

237. El primer acuerdo fue emitido por la Secretaría de Desarrollo Social y su contenido es el siguiente:

238. En el artículo primero se establece que su objeto es dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, para los efectos de la formulación del proyecto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, mediante la publicación de las variables y fuentes de información para el cálculo de esta fórmula, con el fin de dar a conocer los porcentajes de participación que se asignarán a cada entidad del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

239. El artículo segundo del acuerdo reproduce la fórmula contenida en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, mientras que el artículo tercero especifica el significado y fuente de cada una de sus variables.

En específico, destaca que la información relativa a los indicadores de pobreza se obtiene del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

240. El artículo cuarto refleja los resultados de la fórmula de distribución señalada en el artículo segundo, lo que realiza por entidad federativa. En este mismo artículo se establece un cuadro que desarrolla su aplicación y otro cuadro que arroja los resultados de la fórmula.

241. Finalmente, el artículo quinto del acuerdo impugnado establece la distribución en unidad monetaria final que corresponde a cada entidad federativa.

242. El segundo de los acuerdos fue emitido por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México –atribuido al Poder Ejecutivo de esa entidad– y, como su nombre lo indica y lo reitera en su artículo primero: "El presente acuerdo tiene por objeto dar a conocer la fórmula, metodología y calendario de enteros para la distribución entre los Municipios, de las aportaciones federales previstas en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2014, así como las asignaciones presupuestales resultantes de la aplicación de dicha metodología."

243. De este acuerdo, el Municipio actor combate el monto resultante de las aportaciones que le corresponden, lo que se establece en el artículo sexto: "La distribución a los Municipios obtenida con las fórmulas y metodología antes descrita es la que se presenta en el siguiente cuadro: ...

"Municipio	Porcentaje de asignación	Asignación 2014 (pesos) FISMDF
Almoloya de Juárez	0.010244662	33,752,211.70"

244. Ahora bien, para apreciar cómo se arribó a este resultado final, conviene traer a colación los considerandos de este acuerdo.

245. Así, se establece que el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, en sus artículos 3, fracción XVII y 8, en relación con los anexos I.C. y 21, prevé recursos a través del Ramo General 33, Aportaciones federales para entidades federativas y Municipios, en el que está incluido el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, a ser distribuido entre las entidades federativas.

246. Se precisa que estas aportaciones, a su vez, se deben asignar a los Municipios, en términos del Acuerdo que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, para los efectos de la formulación del proyecto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación por la Secretaría de Desarrollo Social el tres de enero de dos mil catorce.

247. Finalmente, en la parte considerativa del acuerdo, se establece que de acuerdo al artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal, la distribución de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, debe publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio fiscal correspondiente, así como la fórmula y metodología aplicada, justificando cada uno de sus elementos, previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, y comunicar a los Gobiernos Municipales el calendario de enteros.

248. Posteriormente en el articulado de dicho acuerdo se precisa individualmente la forma en cómo se llegó a establecer la cantidad final resultante, entre otros, para el Municipio actor.

249. En el artículo segundo del acuerdo se establece que el total de recursos que conforman el fondo mencionado asciende a la cantidad de \$3'294,614,486 (tres mil doscientos noventa y cuatro millones seiscientos catorce mil cuatrocientos ochenta y seis 00/100 M.N.), cifra que fue publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de dos mil trece y su distribución fue convenida con la Sedesol, como lo establecen los artículos 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal.

250. En el artículo tercero se establece que las aportaciones del referido fondo se deben destinar a las obras y acciones señaladas en el artículo 33 del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y conforme a la normatividad aplicable que al efecto emita la Secretaría de Finanzas.

251. En el artículo cuarto se establece que la fórmula aplicada para la distribución de este fondo entre los Municipios es la indicada en el artículo 34, de acuerdo a lo que establece el artículo 35, ambos de la Ley de Coordinación Fiscal, que es la siguiente:

$$F_{i,t} = F_{i,2013} + \Delta F_{2013,t} (0.8z_{i,t} + 0.2e_{i,t})$$

Donde:

$$z_{i,t} = \frac{x_{i,t}}{\sum_i x_{i,t}}$$

$$x_{i,t} = CPPE_i \frac{PPE_{i,T}}{\sum_i PPE_{i,T}}$$

$$e_{i,t} = \frac{\frac{PPE_{i,T-1}}{PPE_{i,T}}}{\sum_i \frac{PPE_{i,T-1}}{PPE_{i,T}}}$$

Y las variables de cálculo se definen de la siguiente manera:

$F_{i,t}$ = Monto del FAIS de la entidad i en el año t .

$F_{i,2013}$ = Monto del FAIS de la entidad i en 2013, en el caso del Distrito Federal dicho monto será equivalente a 686,880,919.32 pesos.

$\Delta F_{2013,t}$ = $FAIS_t - \sum F_{i,2013}$, donde $FAIS_t$ corresponde a los recursos del Fondo en el año de cálculo t .

$z_{i,t}$ = La participación de la entidad i en el promedio nacional de las carencias de la población en pobreza extrema más reciente publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social al año t .

$CPPE_i$ = Número de carencias promedio de la población en pobreza extrema en la entidad i más reciente publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social al año t .

$PPE_{i,T}$ = Población en Pobreza Extrema de la entidad i , de acuerdo con la información más reciente provista por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; y

$PPE_{i,T-1}$ = Población en Pobreza Extrema de la entidad i , de acuerdo con la información inmediata anterior a la más reciente provista por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

252. En el artículo quinto, el acuerdo impugnado establece que para el cálculo de la fórmula descrita se utilizó la información del XIII Censo General de Población y Vivienda 2010, publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

253. Hasta aquí la descripción de los acuerdos impugnados.

254. Ahora bien, como se observa, ambos acuerdos impugnados son actos que están reglados por la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que para comprender los fundamentos de su emisión es necesario acudir al capítulo V de esta ley, denominado "De los Fondos de Aportaciones Federales."

255. De este capítulo cabe destacar los siguientes preceptos:

Artículo 25. Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta ley, para los fondos siguientes:

" ...

"III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

" ...

"Dichos fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente capítulo."

"Artículo 32. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5294% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.3066% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el 2.2228% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

"Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a las entidades por conducto de la Federación y, a los Municipios y demarcaciones territoriales a través de las entidades, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley."

"Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los Municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

"A. Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se destinarán a los siguientes rubros:

"I. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los lineamientos del fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

"...

"En el caso de los Municipios y de las demarcaciones territoriales, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la

Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que les correspondan para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el gobierno de la entidad correspondiente y el Municipio o demarcación territorial de que se trate. Los recursos de este programa podrán utilizarse para la elaboración de proyectos con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del Municipio o demarcación territorial, de acuerdo con lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los lineamientos del fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

"Adicionalmente, las entidades, los Municipios o demarcaciones territoriales podrán destinar hasta el 3% de los recursos que les correspondan de este fondo para ser aplicados como gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos a que se refiere este artículo.

"B. La Secretaría de Desarrollo Social, las entidades y los Municipios o demarcaciones territoriales y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tendrán las siguientes obligaciones:

"I. De la Secretaría de Desarrollo Social:

"a) Publicar el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos Municipios o demarcaciones territoriales, con base en lo que establece la Ley General de Desarrollo Social, para la medición de la pobreza, y

"b) Proporcionar capacitación a las entidades y a sus respectivos Municipios o demarcaciones territoriales, sobre el funcionamiento del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de las Entidades y del Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en términos de lo establecido en los lineamientos del fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social; ..."

"**Artículo 34.** El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre las entidades, conforme a la siguiente fórmula:

"(Véase archivo anexo)

"La fórmula del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social no será aplicable en el evento de que en el año de cálculo dicho fondo sea inferior a la participación que la totalidad de los Estados hayan recibido en el 2013 por concepto del mismo fondo. En dicho supuesto, la distribución se realizará en función de la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo y de acuerdo con el coeficiente efectivo que cada Estado haya recibido por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el año 2013. De cumplirse dicho supuesto el Distrito Federal recibirá la proporción que representen los 686'880,919.32 pesos que recibirá de Fi,2013.

"Para efectos de la formulación anual del proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará, a más tardar el 15 de agosto de cada año, en el Diario Oficial de la Federación las variables y fuentes de información para el cálculo de esta fórmula y dará a conocer los porcentajes de participación que se asignará a cada entidad."

Artículo 35. Las entidades distribuirán entre los Municipios y las demarcaciones territoriales los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios y demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información de pobreza extrema más reciente a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales, a que se refiere el artículo anterior, publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

"Con objeto de apoyar a las entidades en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar en los primeros diez días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales para cada entidad.

"Las entidades, con base en lo previsto en los párrafos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal correspondientes a sus Municipios y demarcaciones territoriales, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión, a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

"A más tardar el 25 de enero del ejercicio fiscal de que se trate, los convenios referidos en el párrafo anterior deberán remitirse a la Secretaría de Desarrollo Social, a través de sus delegaciones estatales o instancia equivalente en el Distrito Federal, una vez que hayan sido suscritos por éstas y por el gobierno de la entidad correspondiente, con el fin de que dicha secretaría publique las distribuciones convenidas en su página oficial de Internet a más tardar el 31 de enero de dicho ejercicio fiscal.

"En caso de que así lo requieran las entidades, la Secretaría de Desarrollo Social podrá coadyuvar en el cálculo de la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal correspondientes a sus Municipios y demarcaciones territoriales.

"Las entidades deberán entregar a sus respectivos Municipios y demarcaciones territoriales, los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a las entidades, en los términos del último párrafo del artículo 32 de la presente ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los Gobiernos Municipales y de las demarcaciones territoriales por parte de los gobiernos de las entidades y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."

256. Como se observa de la transcripción, los preceptos citados de la Ley de Coordinación Fiscal establecen, en esencia, lo siguiente:

- Con independencia de las participaciones federales, se establecen las aportaciones federales, las que se definen como los recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, al Distrito Federal y, en su caso, a los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal; para ordenar los rubros de gasto, se establece un listado de fondos, entre los que se encuentra, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (artículo 25, fracción III).

- El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura se determina anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5294% de la recaudación federal participable, según estimación realizada en el presupuesto de egresos de la Federación y lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación. Del total de la recaudación federal participable el 0.3066% correspon-

derá al Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades y el 2.2228% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (artículo 32).

- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los Municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social, conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria (artículo 33).

- En específico, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se destinará a: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los lineamientos del fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social (artículo 33, apartado A, fracción I).

- La Secretaría de Desarrollo Social tiene, entre otras, la obligación de publicar el informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos Municipios o demarcaciones territoriales, con base en lo que establece la Ley General de Desarrollo Social, para la medición de la pobreza, así como proporcionar capacitación a las entidades y a sus respectivos Municipios o demarcaciones territoriales, sobre el funcionamiento del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de las Entidades y del Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en términos de lo establecido en los lineamientos del fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social [artículo 33, apartado B, fracción I, incisos a) y b)].

- También especialmente relevante, para la resolución del presente caso, resulta la disposición que establece que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre las entidades, conforme a la siguiente fórmula (artículo 34):

$$F_{i,t} = F_{i,2013} + \Delta F_{2013,t} (0.8z_{i,t} + 0.2e_{i,t})$$

Donde:

$$z_{i,t} = \frac{x_{i,t}}{\sum_i x_{i,t}}$$

$$x_{i,t} = CPPE_i \frac{PPE_{i,T}}{\sum_i PPE_{i,T}}$$

$$e_{i,t} = \frac{\frac{PPE_{i,T-1}}{PPE_{i,T}}}{\sum_i \frac{PPE_{i,T-1}}{PPE_{i,T}}}$$

Y las variables de cálculo se definen de la siguiente manera:

$F_{i,t}$ = Monto del FAIS de la entidad i en el año t .

$F_{i,2013}$ = Monto del FAIS de la entidad i en 2013, en el caso del Distrito Federal dicho monto será equivalente a 686,880,919.32 pesos.

$\Delta F_{2013,t}$ = $FAIS_t - \sum F_{i,2013}$, donde $FAIS_t$ corresponde a los recursos del Fondo en el año de cálculo t .

$z_{i,t}$ = La participación de la entidad i en el promedio nacional de las carencias de la población en pobreza extrema más reciente publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social al año t .

$CPPE_i$ = Número de carencias promedio de la población en pobreza extrema en la entidad i más reciente publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social al año t .

$PPE_{i,T}$ = Población en Pobreza Extrema de la entidad i , de acuerdo con la información más reciente provista por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; y

$PPE_{i,T-1}$ = Población en Pobreza Extrema de la entidad i , de acuerdo con la información inmediata anterior a la más reciente provista por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

- La fórmula del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social no será aplicable en el evento de que en el año de cálculo dicho fondo sea inferior a la participación que la totalidad de los Estados hayan recibido en el 2013 por concepto del mismo fondo. En dicho supuesto, la distribución se realizará en función de la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo y de acuerdo con el coeficiente efectivo que cada Estado haya recibido por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el año 2013. De cumplirse dicho supuesto, el Distrito Federal recibirá la proporción que representen los 686'880,919.32 pesos que recibirá de Fi,2013.

- Para efectos de la formulación anual del proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará, a más tardar el 15 de agosto de cada año, en el Diario Oficial de la Federación las variables y fuentes de información para el cálculo de esta fórmula y dará a conocer los porcentajes de participación que se asignará a cada entidad. Con fundamento en esta disposición fue emitido uno de los acuerdos impugnados (artículo 34, último párrafo).

- Las entidades tienen la obligación de distribuir entre los Municipios y las demarcaciones territoriales los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios y demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema, para lo que deben utilizar la información de pobreza extrema más reciente a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales, publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (artículo 35, primer párrafo).

- Para apoyar a las entidades en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar en los primeros diez días del ejercicio fiscal de que se trate, las

variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales para cada entidad (artículo 35, segundo párrafo).

- Así, se dispone que las entidades, previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal correspondientes a sus Municipios y demarcaciones territoriales, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión, a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento (artículo 35, tercer párrafo).

- Las entidades deberán entregar a sus respectivos Municipios y demarcaciones territoriales los recursos que les correspondan conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a las entidades, en los términos del último párrafo del artículo 32 de la ley citada. Dicho calendario debe comunicarse a los Gobiernos Municipales y de las demarcaciones territoriales por parte de los gobiernos de las entidades y publicarse por éstos a más tardar el día treinta y uno de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial.

257. Como se observa, a la luz de lo expuesto, los dos acuerdos impugnados son el producto de la aplicación de diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal; en específico, ambos acuerdos conforman la culminación en cada uno de los niveles involucrados –Federación y el Estado de México– de un proceso complejo de entrega de las aportaciones federales correspondiente al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, cuyos montos se producen por la individualización de una fórmula matemática establecida en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal.

258. La fórmula matemática establecida en el precepto legal debe ser aplicada por la Secretaría de Desarrollo Social, conforme a la consideración de la información específica que prescribe recolectar la norma legal y sus resultados deben publicarse.

259. Cabe destacar que la fórmula establecida en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal está diseñada técnicamente mediante variables objetivas que impiden a la Secretaría de Desarrollo Social desarrollar algún grado de discrecionalidad, por lo que su función es netamente aplicadora. Entre los indicadores objetivos a utilizar se encuentran el promedio anual de las carencias de la población en pobreza extrema más reciente publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el número de carencias promedio de la población en pobreza extrema en la entidad más reciente publicada por dicho consejo; población en pobreza extrema

de la entidad, de acuerdo con la información reciente publicada por ésta, y la población en pobreza extrema de la entidad, pero ahora de acuerdo con la información inmediata anterior a la más reciente provista por dicho consejo.

260. Ahora bien, una vez que se ha establecido en el presupuesto de egresos el monto total del fondo y que la Secretaría de Desarrollo Social ha emitido las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales para cada entidad, es decir, una vez que ha aplicado la fórmula del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, ahora se activan las facultades de las entidades, así, en el artículo 35 de dicha ley se establece que las entidades tienen la obligación de distribuir entre los Municipios y las demarcaciones territoriales los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo 34 de la ley, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios y demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema, para lo que deben utilizar la información de pobreza extrema más reciente a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales, publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

261. Pues bien, sobre estas bases, este Tribunal Pleno estima que son infundados los argumentos del Municipio actor en sus tres conceptos de invalidez.

262. Lo anterior, toda vez que los dos acuerdos impugnados son actos de aplicación de distintos preceptos de la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que la determinación de los montos de las aportaciones federales se ajustan al parámetro de control constitucional precisado en un inicio, pues, como se estableció en la controversia constitucional 13/2009, es la Ley de Coordinación Fiscal –en tanto ley federal– la que establece las reglas de asignación de aportaciones federales, de lo que se deriva que constatado que los acuerdos impugnados conforman una instancia de concreción de esa ley, se debe seguir la conclusión de que se respeta la hacienda pública de la Federación, regulada por los artículos 124, 134, párrafos primero y quinto, en relación con el 74, fracción IV, primer párrafo, de la Constitución Federal, pues esos acuerdos son la ejecución de la decisión previa de la Federación de ejercer su hacienda pública en un cierto sentido.

263. En este sentido, se deben desestimar en lo individual los argumentos del Municipio actor, pues la determinación de los montos de las aportaciones federales conforma el ejercicio válido de las facultades de la Federación para ejercer su hacienda pública.

264. El Municipio actor afirma que del contenido de los artículos 1o., 4o., 25, 26 y 115 de la Constitución Federal, se desprende la responsabilidad

del Estado de organizar y conducir el desarrollo nacional, mediante el establecimiento de un sistema de planeación democrático que sea sólido, dinámico, permanente y equitativo al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación. Planeación que deberá llevarse a cabo como un medio apto para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país, y deberá atender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Federal. En su opinión, de la distribución de aportaciones impugnada se advierte que no se ajusta a los fines y garantías sociales contenidas en los artículos previamente citados, pues las garantías allí previstas están por encima de cualquier otro interés.

265. Este argumento es infundado, pues, como se precisó al inicio del estudio de fondo, la decisión del monto y destino de las aportaciones federales corresponde a la Federación, a través de su órgano legislativo, conforme a sus competencias establecidas para ejercer la hacienda pública, quien tiene amplio margen de discrecionalidad para determinar los fines de política pública a perseguir, a cuya realización se condicionan las asignaciones correspondientes. Por tanto, lo único que este Tribunal Pleno debe verificar es que los acuerdos impugnados conformen instancias de aplicación o concreción de la ley federal que regula su determinación, ya que es a través de ella que la Federación ejerce su hacienda pública.

266. En este sentido, se observa que las cantidades otorgadas por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal fueron asignadas al Municipio actor mediante dos acuerdos –uno federal y otro estatal– que conforman un acto de concreción de un diseño legal, contemplado en la Ley de Coordinación Fiscal, ya que si bien, como lo dice el Municipio actor, en los artículos 1o., 4o., 25, 26 y 115 de la Constitución Federal se establecen ciertas garantías sociales, lo cierto es que cuando se trata de buscar la realización de esos derechos y fines constitucionales, mediante la asignación de aportaciones federales, debe reconocerse que la Federación tiene un amplio margen de posibilidades para escoger cuál de ellas es la idónea y, por tanto, es a través de la Ley de Coordinación Fiscal, que decide cuál de todas las posibilidades distributivas existentes es la preferible para ejercer su hacienda pública.

267. Para ello, la Federación, a través del legislador, dispuso en la Ley de Coordinación Fiscal que las aportaciones federales se asignarán con base en ciertos criterios que estimó óptimos para que los Municipios abordaran eficazmente sus deberes constitucionales y, como en el caso, como se demostró, esos criterios establecidos en la ley fueron aplicados en los acuerdos impugnados, por lo que, al conformar ambos acuerdos impugnados una concreción de las disposiciones federales que regulan las aportaciones federa-

les, conforme se estableció en la controversia constitucional 13/2009, debe concluirse que esos acuerdos son válidos.

268. Por tanto, es infundado que los acuerdos impugnados violen los artículos 1o., 4o., 25, 26 y 115 de la Constitución Federal, pues no es cierto que mediante las aportaciones que contienen los acuerdos impugnados se pongan por encima de los fines de política social ahí establecidos, fines diversos; por el contrario, como se observa del esquema legal reseñado, los acuerdos impugnados conforman actos de concreción de la Ley de Coordinación Fiscal, la que busca asignar las aportaciones federales sobre la base de criterios redistributivos que buscan realizar los fines contenidos en las normas constitucionales, pues atiende a criterios estadísticos objetivos que buscan atender prioritariamente las necesidades de desigualdad social más apremiantes en el país.

269. A continuación, el Municipio actor argumenta que para la distribución de aportaciones no se tomó en cuenta la realidad histórica social y económica del Municipio actor, pues, alega, basta un simple comparativo de las asignaciones otorgadas al Municipio actor en el ejercicio fiscal de 2011 con las otorgadas en el año 2014, de lo que se podrá advertir que las últimas aportaciones fueron notablemente inferiores a las del 2011; de donde el actor infiere que la distribución de aportaciones se realizó de manera irracional y sin metodología, porque en ella no se tomó en consideración que la población aumentó derivado de la condición receptora de población que tiene el Municipio por integrar la zona metropolitana de Toluca.

270. El Municipio actor afirma que la mayoría de las comunidades se encuentran con un rezago social importante y un alto índice de marginación, en la que se advierte la ilegalidad de la distribución de participaciones.

271. El Municipio actor estima que la fórmula aplicada para la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) fue realizado por personas que no conocen la realidad económico social del Municipio; señala que para la distribución de las aportaciones federales de los diferentes ramos no se realizaron inspecciones de campo, aunado a que la fórmula se hizo burocráticamente atendiendo a los resultados del censo.

272. Finalmente, el Municipio actor concluye que de una simple comparación entre los recursos asignados en el ejercicio fiscal 2011 y el 2014, se aprecia una disminución del 70%, lo cual es ilógico e imposible, tanto social como económicamente, pues no es óbice que la población del Municipio actor haya crecido ese porcentaje en un término de diez años; sin embargo, las condiciones son de extrema pobreza y, por lo tanto, son insuficientes las participaciones asignadas.

273. Estos argumentos son infundados por dos razones:

274. En primer lugar, como se ha demostrado en este apartado, las autoridades emisoras de los dos acuerdos impugnados no determinaron los montos de las aportaciones del referido fondo de forma discrecional. Su cuantificación e individualización se encuentran íntegramente regladas en los artículos 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal, mediante normas que regulan su metodología. En específico, esas normas prevén una fórmula general que integran la consideración de diversas variables estadísticas. Y de acuerdo a lo establecido en la controversia constitucional 13/2009, este Tribunal Pleno debe evaluar si los actos impugnados que prevean las aportaciones federales se ajustan o no a la Ley de Coordinación Fiscal, pues es este instrumento en el que la Federación ejerce sus facultades de su hacienda federal, lo que se comprueba en el caso, ya que se concluyó que los acuerdos impugnados son actos de concreción de esa ley.

275. En segundo lugar, en la presente controversia constitucional no se impugnó ningún precepto de la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que no se podría someter a escrutinio la metodología contemplada en la misma. En específico, no se impugnan los artículos 34 y 35 de ese cuerpo normativo. El primero, establece la fórmula matemática que controla la determinación de los montos de las aportaciones federales del fondo impugnado y, el segundo, prescribe replicar esa fórmula en las distintas entidades federativas.

276. El Municipio actor lo único que afirma es que la metodología utilizada es irracional, realizada por personas sin experiencia que no reflejan la realidad de su Municipio, todos argumentos desvirtuados por el contenido de los artículos 34 y 35 de la ley referida, que establecen una fórmula compleja de variables a individualizarse en el nivel federal por la Secretaría de Desarrollo Social, mediante la utilización de datos objetivos arrojados por el órgano constitucional dedicado a la medición de la pobreza, como es el Coneval. Posteriormente, los resultados arrojados a nivel federal deben ser aplicados a nivel estatal, mediante la aplicación de una fórmula similar.

277. Por tanto, no es cierto que los acuerdos impugnados determinen los montos de las aportaciones federales sobre la base de criterios irracionales; son el producto de la concreción de los artículos 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal, que no fueron impugnados y, por tanto, no podrían analizarse en el presente juicio.

278. No es obstáculo a lo anterior que el Municipio actor alegue que deben tomarse en cuenta los resultados del grado de marginación por localidad 2010, publicados por el Coespo con base en Conapo, el cual contiene el índice de marginación del Ayuntamiento de Almoloya de Juárez por localidad de 2010 y que debe considerarse que se encuentra incluido dentro del "Decreto por el que se emite la declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el

año 2014", con comunidades que presentan un alto nivel de marginación, lo que se contrapone con los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, pues del resumen municipal del catálogo de localidades del Sistema de Apoyo para la Planeación se advierte que en las localidades por grado de marginación existió un incremento, esto es, en el año 2005 se contaba con 61 localidades con grado de marginación alto y en el año 2010 se incrementaron a 72, datos publicados por la Secretaría de Desarrollo Social.

279. Ello, pues estas afirmaciones no demuestran la irregularidad de la metodología utilizada en los acuerdos impugnados ni los vicios propios de aplicación de la fórmula contenida en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, cuya aplicación a las entidades federativas se prescribe en el artículo 35, sino que, más bien, esas afirmaciones se dirigen a señalar la conveniencia de modificar el diseño de la metodología legal utilizada por la Federación para asignar las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el ejercicio fiscal 2014, lo que escapa a la litis del presente juicio.

280. Se insiste, la asignación de aportaciones federales corresponde a la Federación, de acuerdo a lo que establezca la ley de ese nivel de gobierno; el diseño concreto de asignación corresponde decidirlo a la Federación, y los Estados y los Municipios no pueden oponerse a éste en sede de control constitucional sólo porque les parezca más benéfico otro.

281. En este sentido, como consecuencia del reconocimiento de validez de los criterios utilizados en los acuerdos impugnados, para la asignación de las aportaciones multicidades, este Tribunal Pleno estima que deviene infundado el reclamo de que es inconstitucional que del dos mil once al dos mil catorce existió una reducción en los montos efectivamente asignados al Municipio, pues con independencia de las posibles variaciones en los montos a lo largo de los años, cuando este Tribunal Pleno evalúa los montos de las aportaciones federales sólo puede someter a escrutinio si esas asignaciones conforman el ejercicio razonable de las facultades de la Federación para ejercer su hacienda pública.

282. Sobre estas bases, al resultar infundados los motivos de invalidez del Municipio actor, sin que este Tribunal Pleno observe motivo para suplir la deficiencia de la queja, debe reconocerse la validez de los actos impugnados.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente e infundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto del Censo General de Población y Vivienda del año dos mil diez, en el Estado de México, emitido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

TERCERO.—Se reconoce la validez del Acuerdo por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por Municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el ejercicio fiscal 2014.

CUARTO.—Se reconoce la validez del Acuerdo que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, para los efectos de la formulación del proyecto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2014.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes. En su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero.

Se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de los apartados I, II, III (modificado), IV (modificado) y V (modificado) relativos, respectivamente, a los antecedentes del caso, a la competencia, a la fijación de la litis, a la oportunidad y a la legitimación. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente respecto del apartado IV del proyecto.

El Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión de primero de diciembre de dos mil catorce, previo aviso a la presidencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia.

El Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión de primero de diciembre de dos mil catorce, previo aviso a la presidencia.

En relación con los puntos resolutivos tercero y cuarto:

Se aprobaron por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán, en contra de las consideraciones, y presidente Silva Meza, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo. Los Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra. Los Ministros Luna Ramos y presidente Silva Meza reservaron su derecho de formular voto concurrente. El Ministro Cossío Díaz anunció voto particular.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz, en relación con la controversia constitucional 28/2014.

En la sesión del ocho de diciembre de dos mil catorce, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia citada al rubro, reconociendo la validez del Acuerdo por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por Municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y del Acuerdo de Coordinación Fiscal, para los efectos de la formulación del proyecto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014. Voté en contra de lo resuelto y reservé mi derecho a formular voto particular.

Razones de la mayoría

La sentencia parte de la determinación del parámetro de control constitucional para el establecimiento de los montos de las aportaciones federales, el cual, para la mayoría, no se conforma con el artículo 115, fracción IV, sino con los artículos que dan nacimiento a la facultad de la Federación para disponer de su hacienda pública, que son los artículos 124, 134, primer y quinto párrafos, y 74, fracción IV, párrafo primero. Consideran que éstos se verán vulnerados cuando las normas o actos impugnados se aparten o violen la Ley de Coordinación Fiscal (en adelante LCF), pues con ello habría una afectación a la hacienda pública federal.

Con base en lo anterior, consideran que no sólo la Federación tiene interés en la causa para defender su hacienda, sino también los Municipios, por tener derecho a recibir las aportaciones federales (que serán parte de la hacienda municipal), en los términos del parámetro de constitucionalidad mencionado. Es decir, que los Municipios tienen legitimación en la causa para impugnar aquello que consideren viola la LCF.

En cambio, consideran que el artículo 115 no puede ser parámetro de control constitucional en el caso, por tratarse de aportaciones, porque consideran que éstas no están protegidas por el principio de libre administración de la hacienda municipal, pese a que estos recursos entren también en su patrimonio.

Aunque agregan que ello **no implica que las aportaciones federales sean indiferentes al artículo 115, fracción IV, constitucional, pues ésta sirve como parámetro de control en aspectos diversos a su configuración, como por ejemplo, respecto de su entrega, su calendarización y su ejercicio directo.**

Sin embargo, –dicen– el planteamiento del Municipio actor no versa sobre estos aspectos, sino sobre la regularidad de la determinación de los montos de las aportaciones, por lo que no se puede utilizar dicho artículo como parámetro de control.

Con base en lo anterior, la mayoría encuentra infundados los argumentos del Municipio enderezados a combatir los dos actos impugnados sobre la base de que son violatorios del artículo 115, pues consideran que éste no es aplicable.

Así, el estándar de escrutinio aplicable, de acuerdo con la mayoría, es verificar que los dos actos impugnados son la concreción de la LCF. Encuentran que éstos son el producto de la aplicación de diversas disposiciones de la dicha ley y que ambos son la culminación, en cada uno de los niveles involucrados –Federación y Estado de México– del proceso de entrega de las aportaciones federales correspondiente al ejercicio fiscal.

Con todo lo anterior, encuentran que los recursos en cuestión no fueron entregados de forma discrecional y que, al no haber sido impugnada la LCF, no se puede someter a escrutinio la metodología en ella contemplada. La determinación de los montos no está basada en criterios irracionales, sino que es la concreción de los artículos 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Razones del disenso

Formulo este voto porque estoy en desacuerdo, tanto con los resolutivos como con las consideraciones de la sentencia, por las siguientes razones.

En primer lugar, debo decir que considero que el acto reclamado no sólo se refiere al monto y cuantificación de las aportaciones que corresponden al Municipio, pues el acuerdo impugnado se refiere a la fórmula, metodología, distribución y calendario de las aportaciones en cuestión.

Dicho esto, en mi opinión, y así lo expresé en la sesión, es el contraste con el artículo 115 lo que nos permitiría evaluar el acto de entrega de aportaciones por parte de la Federación a los Municipios, pues de otro modo no tendría interés para hacerlo.

Considero que el parámetro de contraste utilizado en la sentencia,¹ los artículos 124, 134, primer y quinto párrafos, y 74, fracción IV, párrafo primero, no es el idóneo, pues de

¹ Originalmente, el proyecto planteaba como parámetro de control, los artículos 14 y 16 constitucionales; de los cuales, en mi opinión, no se desprendía una afectación competencial directa al Municipio, con lo cual, el planteamiento no se podía estudiar en controversia constitucional, así lo expresé en la sesión.

éstos no se desprende una competencia municipal directa que pudiera ser vulnerada, por lo que, de haber sido estos preceptos aducidos como violados, procedería el sobreseimiento en la presente controversia constitucional.

Pero, además, tales artículos constitucionales no están plasmados en la demanda, ni se desprende que la cuestión efectivamente planteada vaya en ese sentido; de modo que fuera posible para esta Suprema Corte corregirlos conforme al artículo 39 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional.² La mayoría está construyendo artificialmente un concepto de violación que no fue planteado por el Municipio y en el que sólo habría un contraste de legalidad y no de constitucionalidad. La mayoría resuelve declarar la validez de los acuerdos, por ser acordes a la Ley de Coordinación Fiscal.

Ahora bien, quiero señalar que la sentencia, por un lado, es insistente y reiterativa, en cuanto a que el artículo 115 no es parámetro de control constitucional del establecimiento de los montos de las aportaciones federales (v.g. párrafos 182 y 184 de la sentencia), pero, por otro lado (en el párrafo 218), afirma que en algunos aspectos dicho precepto sí es parámetro de control, dice que las aportaciones federales no son indiferentes al artículo 115, fracción IV, de la Constitución, pues éste sirve como parámetro de control en aspectos diversos a su configuración, como en su entrega, calendarización y su ejercicio directo. Es decir, que la misma reconoce que, en algunos aspectos, el artículo 115 sí constituye un parámetro de control respecto del acto de entrega de aportaciones al Municipio, pero no aborda este estudio, pues para la mayoría estas cuestiones no forma parte de la "fijación de la litis".

En mi opinión, precisamente la cuestión de la entrega integral y oportuna de las aportaciones, que son recursos que forman parte de la hacienda municipal, aunque no sean de libre administración, es lo que legitima al Municipio para impugnar los actos en cuestión por este medio de control constitucional.

Ése debía ser el punto de partida, y observando que no existe ninguna impugnación de norma general, ni aun de vigencia anual, correspondía analizar el acto desde el parámetro del artículo 115 y, como hemos dicho, sólo en cuanto a la entrega oportuna e integral de los recursos (cuestiones que no se encuadran en la libre administración hacendaria).

En cambio, estamos de acuerdo en que la configuración de la fórmula no podía ser estudiada. El contraste de constitucionalidad de la determinación de los montos sólo se podría hacer mediante un estudio de la Ley de Coordinación Fiscal o estudiando el censo, pero la primera no fue impugnada, y de haberse reclamado, hubiera sido extemporánea igual que el censo. Recordemos que si bien los acuerdos tienen una vigencia por ejercicio fiscal anual, todos aplican el mismo censo, del 2010, por disposición del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Por todo lo anterior, en mi opinión, sólo se podía realizar este estudio por violación al artículo 115 y esto sólo para analizar cuestiones de calendarización e integridad de los recursos, pero no la configuración de la fórmula.

Este voto se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² "Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."

ATENTADO CONTRA LA SEGURIDAD DE LA COMUNIDAD. EL ARTÍCULO 171 QUÁTER, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO No. LXII-256, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL 9 DE JULIO DE 2014, QUE PREVÉ AQUEL DELITO, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD EN MATERIA PENAL, EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD.

ATENTADO CONTRA LA SEGURIDAD DE LA COMUNIDAD. LA REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 171 QUÁTER, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO No. LXII-256, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL 9 DE JULIO DE 2014, QUE PREVÉ EL DELITO RELATIVO, GENERA INSEGURIDAD JURÍDICA.

I. DELITO DE ATENTADO CONTRA LA SEGURIDAD DE LA COMUNIDAD. VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE TAXATIVIDAD Y DE SEGURIDAD JURÍDICA (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 171 QUÁTER, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS RETROACTIVOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL POR CONTRAVENIR EL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 171 QUÁTER, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 95/2014, PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA. 7 DE JULIO DE 2015. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE ANTONIO MEDINA GAONA.

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

VISTOS; y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Norma impugnada, autoridades emisora y promulgadora (fojas 1 a 14 del expediente principal). Por oficio PGR/349/2014, presentado el ocho de agosto de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jesús Murillo Karam, en su carácter de **procurador general de la República**, promovió acción de inconstitucionalidad impugnando el artículo 171 Quáter, fracción I,

del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, publicado mediante Decreto No. LXII-256, en el Periódico Oficial de esa entidad el nueve de julio del citado año; asimismo, señaló como autoridades emisora y promulgadora de la norma controvertida, respectivamente, a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicho Estado.

SEGUNDO.—Preceptos constitucionales que se estiman violados y concepto de invalidez (fojas 2 a 14 del expediente principal). La parte promovente estimó violados los artículos 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, e hizo valer como conceptos de invalidez, en síntesis, los siguientes:

- La norma impugnada viola los derechos a la seguridad jurídica, a la legalidad en materia penal (en su vertiente de taxatividad) y el principio de legalidad reconocidos en los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por los motivos que se exponen enseguida, porque establece como conducta reprochable el poseer o portar, en la propia persona, en el vehículo en el que se encuentre o se le relacione con éste, o en el lugar donde se capture a la persona, uno o varios instrumentos fabricados con clavos, varillas o cualquier otro material, que puedan ser utilizados para dañar o impedir el paso de los vehículos de particulares, de las fuerzas armadas o de las instituciones de seguridad pública y establece su sanción.

- Lo que viola el citado numeral 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal, porque si bien se establece el tipo penal a sancionar (atentado contra la seguridad de la comunidad) de su propio contenido no se puede advertir que el legislador estatal haya dispuesto de forma clara y exacta la descripción típica, pues queda al libre arbitrio de los operadores jurídicos que deben aplicar la norma en casos concretos la decisión sobre cuándo es que los instrumentos fabricados con clavos, varillas o cualquier otro material que posea o porte el sujeto activo podrán ser utilizados con el ánimo de dañar o impedir el paso de los vehículos conducidos por particulares o por los elementos de las fuerzas armadas o las instituciones de seguridad pública.

- Acto seguido, el promovente cita el proceso legislativo en relación con este tipo penal —exposición de motivos—, así como el diario de debates del Congreso Local de treinta de junio de dos mil catorce y menciona que de la lectura de ambas transcripciones, se observa que la intención del legislador local al reformar la fracción I de la norma combatida, fue adecuar su contenido al criterio contenido en la tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia (es de Tribunal Colegiado de Circuito). En esta tesis, se señaló que, para que se acrediten los elementos del delito de "atentado contra la seguridad de la comunidad", es necesario que el Ministerio Público aporte pruebas que demuestren

que el sujeto activo poseía o portaba uno o varios objetos con los que pudiera atentar contra alguien, y que no se prueba que tal posesión o portación lo era para fines laborales o recreativos.

• Ahora bien, haciendo un análisis comparativo entre el texto anterior y el vigente de la fracción I del artículo 171 Quáter del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, se puede apreciar que el legislador estatal, al llevar a cabo la reforma señalada en el párrafo anterior, eliminó la parte final de la fracción I combatida que establecía: "y que no justifique que sea utilizado en actividades laborales o recreativas." Tal modificación produjo un cambio sustancial en el ejercicio de la autoridad judicial al aplicar la porción normativa impugnada, ya que de conformidad con el texto vigente, dicha autoridad (y no el sujeto activo) es quien debe de dar cierre o concluir la descripción típica. Es decir, antes de la reforma, la citada fracción no configuraba un concepto jurídico abierto, en cambio, la actual redacción constituye un concepto jurídico abierto que contraviene el principio de legalidad en la exacta aplicación de la ley penal. Lo anterior se corrobora mediante la comparación entre el texto anterior de la norma y el publicado en el decreto combatido:

CÓDIGO PENAL DE TAMAULIPAS ANTERIOR	CÓDIGO PENAL DE TAMAULIPAS ACTUAL
<p>"ARTÍCULO 171 QUÁTER.- Comete el delito de atentado contra la seguridad de la comunidad y se le aplicará una sanción de siete a quince años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos días de salario, a quien sin causa justificada incurra en dos o más supuestos contenidos en cualquiera de las siguientes fracciones:</p> <p>I. Posea o porte en su persona, en el vehículo en el que se encuentre o se le relacione con éste, o en el lugar donde se le capture, uno o varios instrumentos que puedan ser utilizados para agredir, y que no justifique que sea utilizado en actividades laborales o recreativas;"</p>	<p>"ARTÍCULO 171 QUÁTER.- Comete el delito de atentado contra la seguridad de la comunidad y se le aplicará una sanción de siete a quince años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos días de salario, a quien sin causa justificada incurra en cualquiera de las siguientes fracciones:</p> <p>I. Posea o porte en su persona, en el vehículo en el que se encuentre o se le relacione con éste, o en el lugar donde se le capture, uno o varios instrumentos fabricados con clavos, varillas o cualquier otro material, que puedan ser utilizados para dañar o impedir el paso de los vehículos conducidos por particulares o por los elementos de las fuerzas armadas o las instituciones de seguridad pública;"</p>

- Así, se estima que el Congreso Estatal reguló lo que en la dogmática jurídica se conoce como "tipo penal abierto" violando la garantía constitucional de exacta aplicación de la ley penal prevista en el citado artículo 14. Esto obedece a que de la lectura del tipo penal se deriva que, para que se actualice la hipótesis normativa, basta que el gobernado posea o porte alguno de los instrumentos enunciados en dicho tipo y que a criterio de la autoridad (ya sea de la autoridad investigadora o de la jurisdiccional), éstos puedan ser utilizados para la consecución de los fines descritos.

- Con base en los principios de certeza y exacta aplicación en materia penal, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito. Esa descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado cabe precisar que para determinar la tipicidad de una conducta, el legislador debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley.

- Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, que permita la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. De esta forma, el legislador al crear los tipos penales, debe redactar el supuesto de hecho que configura el delito de la forma más precisa y clara posible, a fin de acatar los principios de seguridad jurídica y de exacta aplicación de la ley penal, lo que no se cumplió en la norma combatida.

- Lo anterior se robustece si se considera que los destinatarios de la hipótesis punitiva en comento no tendrán la certeza sobre si la simple posesión o portación de los instrumentos enumerados en la fracción I del artículo 171 Quáter son o no constitutivos del delito de atentado contra la seguridad de la comunidad, ya que quien lo determinará será la autoridad.

- En este contexto, resulta pertinente precisar que el referido artículo 14 constitucional consagra el principio de legalidad, consistente en la exacta aplicación de la ley penal, pero no sólo se circunscribe a los meros actos de aplicación, ya que para su cabal cumplimiento, la ley debe ser concebida sin ambigüedades y en forma tal que los términos descriptivos del tipo penal especifiquen los elementos respectivos, es decir, el delito y la pena deben ser claros, precisos y exactos, a fin de evitar confusión en su aplicación y/o evitar causar demérito en la defensa del procesado. Lo que apoya con las siguientes tesis de

la Primera Sala, de rubros: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. SIGNIFICADO Y ALCANCE DE ESTA GARANTÍA CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." y "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR."

- Por ello, la norma cuestionada genera que la autoridad jurisdiccional sea la que realice una función tipificadora de cierre o construcción final de la descripción típica, lo que se traduce en una violación a precepto constitucional en cita.

- Para garantizar debidamente la seguridad jurídica de los ciudadanos es necesario que en los códigos punitivos se señalen tanto la conducta como la pena de manera clara y precisa, no dando cabida a interpretaciones confusas o indeterminadas que lleven a los gobernados a un estado de incertidumbre jurídica y a una actuación arbitraria del juzgador, cuya consecuencia sería hacer nugatoria la justicia tanto para la víctima u ofendido como para el procesado, situación que iría en detrimento de la confianza de la sociedad en el sistema de justicia.

- Asimismo, los instrumentos descritos en la fracción impugnada tienen amplios usos y puede haber infinidad de causas por las cuales un gobernado pueda poseerlos o portarlos, y que no tenga el ánimo de la comisión de algún ilícito.

- Así las cosas, el legislador no especificó si todas aquellas personas que por razón de su profesión, trabajo u oficio, actividades recreativas posean o porten tales instrumentos, queden exentos de la actualización de la hipótesis normativa contemplada por el tipo penal. En este sentido, el legislador criminaliza cualquier posesión o tenencia de los instrumentos enunciados en la fracción I de la norma combatida, sin considerar que no en todas las circunstancias el poseer o portar instrumentos fabricados con clavos, varillas o cualquier otro material conlleva la comisión del delito de atentado contra la comunidad.

- Los razonamientos expuestos también suponen una violación al principio de legalidad y retroactividad establecidos en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece:

"Artículo 9. Principio de legalidad y de retroactividad.

"Nadie puede ser condenado por acciones y omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se

puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión de delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."

- El sentido y alcance del anterior mandato ha sido desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que los Estados están obligados a definir las acciones u omisiones consideradas como delictivas de la manera más clara y precisa. Es decir, la construcción de los tipos penales debe contener una clara definición de la conducta incriminada, donde se fijen sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles.¹ La citada Corte ha señalado que "[l]a ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el cambio al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad. Normas como las aplicadas en el caso que nos ocupa, que no delimitan estrictamente las conductas delictuosas, son violatorias del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana."²

- Concluye que la norma impugnada es inconstitucional, puesto que no se apega a ese estándar, por las razones expuestas.

TERCERO.—Trámite (fojas 22 a 25 del expediente principal).

Mediante proveído de presidencia de once de agosto de dos mil catorce, se ordenó formar y registrar el asunto con el número 95/2014 y, por razón de turno, se designó al señor Ministro Alberto Pérez Dayán como instructor en el procedimiento, quien por diverso auto de doce siguiente, admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes: Legislativo que emitió las normas impugnadas y Ejecutivo que las promulgó; lo anterior, para que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO.—Informe de la autoridad emisora (fojas 79 a 103 del expediente principal). El Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas, al rendir su informe, sostuvo la validez de la norma impugnada, bajo los argumentos que a continuación se sintetizan:

- Debe reconocerse la validez del artículo 171 Quáter, fracción I, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas y no se actualiza ninguna violación

¹ Caso Fermín Ramírez vs Guatemala, sentencia de 20 de junio de 2005, párrafo 90.

² Caso Castillo Petruzzi y otros vs Perú, sentencia de 30 de mayo de 1999, párrafo 121.

a los principios de seguridad jurídica y de legalidad que prevé el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal, pues el proceso legislativo tuvo como esencia adecuar la norma en relación al atentado contra la "seguridad de la comunidad", y sancionar conductas que, financiadas por la delincuencia organizada, son realizadas por personas que tienen como fin la generación de información sobre la actuación de las autoridades encargadas de la seguridad pública, que causan daño de manera importante a la sociedad como conjunto.

- De la interpretación literal del artículo impugnado, en su fracción I, se obtienen dos elementos de relevancia: a) una acción de poseer o portar en el vehículo que se le encuentre o se le relacione con éste, o en el lugar donde se le capture, uno o varios instrumentos que puedan ser utilizados para agredir; y, b) que no se justifique que su posesión o portación sea con fines laborales o recreativos; por lo que, para que se acrediten dichos elementos es necesario que el Ministerio Público aporte pruebas que demuestren que el sujeto activo poseía o portaba uno o varios objetos con los que se pudiera atacar contra alguien, y que no se pruebe que tal posesión o portación lo era para fines laborales o recreativos, pues la finalidad es sancionar conductas que financiadas por la delincuencia organizada, son realizadas por individuos que tienen como fin la generación de información sobre la actuación de las autoridades encargadas de la seguridad pública, que laceran de manera importante a la sociedad como conjunto.

- El contenido de la norma coincide con el criterio emitido en la tesis VIII.1o. (X Región) 3 P, visible en la página 2448 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIV, septiembre de 2013, Tomo 3, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, número de registro digital: 2004391, Décima Época, cuyos rubro y texto dicen: "ATENTADO CONTRA LA SEGURIDAD DE LA COMUNIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 171 QUÁTER, FRACCIONES I Y II, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS. ELEMENTOS QUE CONSTITUYEN ESTE DELITO Y QUE EL MINISTERIO PÚBLICO DEBE ACREDITAR."³

³ Su texto es como sigue: "La intención del legislador local de incorporar al Código Penal para el Estado de Tamaulipas, el tipo penal denominado 'atentado contra la seguridad de la comunidad', fue la de sancionar conductas que, financiadas por la delincuencia organizada, son realizadas por individuos que tienen como fin la generación de información sobre la actuación de las autoridades encargadas de la seguridad pública, que laceran de manera importante a la sociedad como conjunto. Ahora, de la interpretación literal del artículo 171 Quáter del citado código, que prevé y sanciona dicho delito, específicamente en su fracción I, se obtienen dos elementos constitutivos: 1) una acción de poseer o portar en el vehículo que se le encuentre o se le relacione con éste, o en el lugar donde se le capture, uno o varios instrumentos que puedan ser utilizados para agredir, y 2) que no se justifique que su posesión o portación sea con fines laborales o recreativos;

• De lo anterior se advierte que la norma que se tilda de inconstitucional se ajusta incluso a los parámetros del criterio emitido por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, al interpretar precisamente el artículo 171 Quáter, fracciones I y II, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, que es precisamente en términos generales el contenido de la norma general cuya validez se solicita, respecto a los elementos que constituyen el delito denominado atentados a la seguridad de la comunidad, en cuyo caso, como dice el Ministerio Público es quien debe acreditar los elementos a que se refiere el criterio referido, y el inculpinado acreditar su defensa sin que pase desapercibido para esta autoridad legislativa que la interpretación de la que se habla fue antes de la reforma en cuestión, sin que a consideración de este órgano legislativo la modificación actual de la norma en estudio haya producido un cambio sustancial en el ejercicio de la autoridad judicial al aplicar la porción normativa impugnada, lo que no es cierto, ya que el sujeto activo en su caso o en su momento procesal oportuno y con base en el derecho de audiencia que se aplica dentro de los procesos penales, tiene o surge la posibilidad de probar el aspecto a que se refiere de la porción normativa el promovente de la acción de inconstitucionalidad, por lo que esta autoridad informante considera que no se ha controvertido el principio de seguridad jurídica y legalidad.

• Tomando en cuenta el criterio sustentado y referido con anterioridad por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, para que se acredite el segundo elemento del delito, se advierte que

por lo que para que se acrediten dichos elementos, es necesario que el Ministerio Público aporte pruebas que demuestren que el sujeto activo poseía o portaba uno o varios objetos con los que pudiera atentar contra alguien, y que no se pruebe que tal posesión o portación lo era para fines laborales o recreativos; lo que no acontece cuando en autos sólo obra el parte informativo y su ratificación, así como la fe judicial de objetos, y a su vez se encuentran contradichos con otras pruebas, pues la citada fe judicial únicamente demuestra que el funcionario judicial los tuvo a la vista, mas no que aquéllos puedan ser utilizados para agredir. Y por lo que hace a la diversa fracción II, el legislador previó varias hipótesis para la actualización de la descripción delictiva de mérito, consistentes en: 1) Una acción del sujeto activo de poseer o portar, en su persona, en el vehículo que se le encuentre o se le relacione con éste, en su domicilio o en el lugar donde se le capture, uno o más aparatos o equipos de comunicación de cualquier tipo, y que éstos hubieren sido contratados con documentación propia y verdadera, cuando tengan relación con el artículo 188 Bis, o bien, con documentación falsa; o de terceros sin su conocimiento o autorización; o 2) Que por su origen, a la autoridad le resulte imposible conocer la identidad real del usuario de dichos aparatos; por lo que para que se acredite tal conducta ilícita, no basta la existencia del aparato de comunicación, sino que es necesario que el fiscal aporte pruebas que demuestren que dicha posesión tiene como finalidad la conducta que alude el artículo 188 Bis del propio código, o que fueron adquiridos con documentación falsa o de terceros sin su conocimiento o autorización, o bien, que por su origen es imposible conocer la identidad real del usuario de esos aparatos de comunicación telefónica o radial."

anteriormente se encontraba en la legislación penal del Estado, lo que revela la necesidad de que el Ministerio Público aporte pruebas que demuestren que el sujeto activo poseía o portaba uno o varios objetos con los que pudiera atentar contra alguien, y que no se pruebe que tal posesión o portación lo era para fines laborales o recreativos, lo que es imprescindible para la representación social acreditar los hechos y obviamente los elementos constitutivos de cada conducta delictiva tanto a nivel de averiguación previa como ante la autoridad jurisdiccional ante quien se ventile el proceso respectivo, luego la autoridad persecutora de los delitos adscrita al tribunal del conocimiento, como el inculpinado, pueden objetar y oponerse mediante los mecanismos legales procedimentales, en contra de las pruebas o medios de convicción que ambas partes aporten durante el proceso penal que se instruya, es decir, existe una igualdad procesal protegida por el propio artículo 14 constitucional, que se constriñe ésta a una equidad justiciable, al existir la oportunidad que constitucionalmente se concede a las partes que participan en un proceso penal.

- Al emitir la porción de la norma la cual se solicita su invalidez se emplean términos claros, precisos y excluyentes entre sí, a fin de evitar confusión entre los destinatarios o arbitrariedad de la autoridad judicial con motivo de su aplicación.

- Para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa, además el principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto a los cuales no pueden ser sujetos activos, pues están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas a lo que se concluye que la norma general que ahora se controvierte es precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. Al respecto es aplicable la jurisprudencia visible (...), que dice: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.", así como la diversa: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. EL ARTÍCULO 21 DEL CÓDIGO DE DEFENSA SOCIAL DEL ESTADO DE PUEBLA, NO VIOLA ESE PRINCIPIO."

- Que la intención de la autoridad legislativa de incorporar al Código Penal la fracción impugnada, fue la de sancionar conductas relacionadas por la delincuencia organizada, con la finalidad de contribuir con la potestad atri-

buida por las leyes que otorgan la competencia respectiva para legislar, para coadyuvar a lograr los objetivos pretendidos por la sociedad, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados, pues no tendría razón de ser la seguridad pública, sino buscar con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías, de ahí que el Constituyente originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan otorgado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho, se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos, disminuir significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejerzan en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones o propiedades de derechos, por ello es imprescindible la participación del órgano legislativo que ahora represento, para evitar la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes de una sociedad debidamente constituida y no exista la inobservancia del legislador en actuar en consecuencia a la creación o reformas a las legislaciones correspondientes para evitar o aminorar las acciones de aquellos grupos delictivos que pretendan dañar a la sociedad, sin embargo, el legislador con la intención de la protección a los integrantes de una sociedad, conlleva al respeto al estado de derecho que rige al Estado Mexicano.

- El delito en cuestión no es similar ni contiene los elementos constitutivos a las conductas delictivas que prevé el artículo 168 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, pues los mismos tienen diferencias a simple vista autónomas que se rigen por los elementos objetivos y subjetivos diferentes, sin embargo en ambas conductas se deben atender a los hechos y a las circunstancias del lugar, tiempo, modo y ocasión en que se realice la finalidad del sujeto activo.

- Es de apreciarse que la fracción I del artículo 171 Quáter del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, no contraviene el principio de proporcionalidad de las penas contenido en el artículo 22 de la Constitución Federal, pues al momento de tasar la penalidad que se establece en dicha norma general, no sólo acudió a la relevancia o importancia del bien jurídico protegido si no que fijó la sanción de prisión en atención a la incidencia del delito y la afectación al bien jurídico protegido, dada la elevada concurrencia de la conducta inculpada, así como la lesión que en su comisión genera a la sociedad, propiciando el despliegue de los delitos graves por la delincuencia organizada, fueron las razones que llevaron a este órgano legislativo a imponer como pena corporal para el delito de atentados a la seguridad de la comunidad y la gravedad de la sanción, tomando en cuenta la política criminal implementada con motivo de la situación de seguridad pública que subsistía en la época de tipifica-

ción del antijurídico, acontecimiento que no sólo debe ser observado por el Juez del conocimiento al individualizar la pena si no que debe tener en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, además constituye un mandato para el legislador que implica la obligación de verificar que exista una adecuación entre la gravedad del delito y de la pena.

- No asiste razón al promovente en sus argumentos de impugnación porque tales aspectos se analizaron en el procedimiento legislativo, al tomar en cuenta la exposición de motivos de la iniciativa respectiva que dio origen al Decreto mediante el cual se reformó la norma general atacada de invalidez.

- Resulta importante precisar que al suprimir la parte final del artículo que refería "y que no se justifique sea utilizado en actividades laborales o recreativas", no se está ante un "tipo penal abierto", como indebidamente lo sostiene el promovente de la acción de inconstitucionalidad, contrariamente a esta afirmación se considera que la parte conducente en cuestión de dicha norma, no se deja al arbitrio del operador jurídico, la facultad de cierre o concluir la descripción típica, si no como ya se dijo, la representación social o el inculpado tienen la oportunidad durante la averiguación o el proceso que se impute de aportar los medios de convicción necesarios e idóneos para sostener la acusación o la defensa en el proceso que se instruya al inculpado y en cuanto a "sin causa justificada" pone en posibilidades de que exista a favor del sujeto activo (contrario sensu) una razón que justifique la posesión o portación consigo, en el vehículo en el que se encuentre o se le relacione con éste, o en el lugar donde se le capture uno o varios de los instrumentos a que se contrae el tipo penal tal como acontece en otros delitos, pues no es a criterio de la autoridad judicial, sino de las partes involucradas en el proceso, en su participación o la no intervención en la conducta que se atribuya al inculpado.

- Es relevante informar el fin con el cual el sujeto activo posea o porte el instrumento, esto es, que la conducta se realice sin un fin lícito, es decir, para que se actualice la configuración del ilícito de atentado a la seguridad de la comunidad en el supuesto que se prevé en la norma general en cuestión, debe atenderse a los hechos y a las circunstancias del lugar, tiempo, modo y ocasión que revelen la finalidad del sujeto activo independientemente de la naturaleza objetiva y funcional del instrumento; se afirma lo anterior, en razón a que cuando se establece sin causa justificada se refiere a la forma en la que se realiza y no a la materialidad y al objetivo con que fueron creados, independientemente que hayan sido fabricados para una actividad laboral recreativa, como una de las causas de justificación pueden portarse con la finalidad de utilizarlos para dañar o impedir el paso a los vehículos conducidos por los particulares o por los elementos de las fuerzas armadas o las instituciones de

seguridad pública, situación similar acontece con el delito de portación de arma prohibida en la legislación de las entidades de Morelos y Querétaro, y que ese Alto Tribunal ha establecido que deben atenderse las circunstancias a los hechos que revelen la finalidad del sujeto activo, independientemente de la naturaleza del instrumento que se porte, lo que se considera debe tomarse en cuenta en los casos concretos que estén en el supuesto de la norma combatida. Al respecto, es aplicable la tesis jurisprudencial (...) Primera Sala (...) que dice: "PORTACIÓN DE ARMA PROHIBIDA. PARA VERIFICAR LA CONFIGURACIÓN DE ESE DELITO DEBE DE ATENDERSE A LAS CIRCUNSTANCIAS Y A LOS HECHOS QUE REVELEN LA FINALIDAD DEL SUJETO ACTIVO, INDEPENDIEMENTE DE LA NATURALEZA DEL INSTRUMENTO QUE SE PORTE (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE QUERÉTARO Y MORELOS)."

- Ningún artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que el legislador defina los vocablos utilizados en las leyes pues tal exigencia implica una labor interminable e impráctica, de ahí lo indebido de argumentar que una ley sea inconstitucional por la irregularidad en su redacción. Es aplicable a tal argumento la jurisprudencia (...) Primera Sala (...) que dice: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS."

- Por lo anteriormente expuesto y fundado solicito al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se declare la validez de la norma impugnada.

QUINTO.—Informe de la autoridad promulgadora (fojas 45 a 70 del cuaderno principal). El Poder Ejecutivo, al rendir su informe, sostuvo la validez de la norma impugnada, de conformidad con los argumentos que a continuación se citan:

- Si bien es cierto que el Código Penal para el Estado de Tamaulipas se reformó en los términos señalados, también lo es que con dichas modificaciones no se está ante una violación a los principios de seguridad jurídica y de legalidad consagrados por los artículos 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puesto que el proceso legislativo al que se le atribuyen, tuvo como esencia adecuar en relación con la tesis emitida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, bajo el rubro: "ATENTADO CONTRA LA SEGURIDAD DE LA COMUNIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 171 QUÁTER, FRACCIONES I Y II, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, ELEMENTOS QUE CONSTITUYEN ESTE DELITO Y QUE EL MINISTERIO PÚBLICO DEBE ACREDITAR."

- Es decir, atendiendo al pronunciamiento de ese Tribunal Colegiado, la redacción del texto anterior representa complejidad para justificar que la posesión o portación del objeto encontrado sea con fines laborales o recreativos; puesto que como bien fue sostenido por dicho tribunal, para que se acredite ese segundo elemento del delito como anteriormente se encontraba en el Código Penal Estatal, es necesario que el Ministerio Público aporte pruebas que demuestren que el sujeto activo poseía o portaba uno o varios objetos con los que pudiera atentar contra alguien, y que no se pruebe que tal posesión o portación lo era para fines laborales o recreativos. Sin embargo, generalmente en autos sólo obra el parte informativo y su ratificación, así como la fe judicial de objetos, y con ello, solamente se demuestra que se tuvieron a la vista los mismos, mas no que aquéllos puedan ser utilizados para agredir y que constituye el segundo de los elementos del delito.

- Se disiente de la postura del procurador general de la República, pues por el contrario, con la reforma en estudio no se genera incertidumbre o inseguridad jurídica. En efecto, en estricta observancia al principio de legalidad penal en su vertiente de taxatividad, el legislador emplea términos claros, precisos y excluyentes entre sí, a fin de evitar confusión entre los destinatarios de la norma o arbitrariedad de la autoridad judicial con motivo de su aplicación; al respecto, es aplicable la siguiente tesis: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS."

- Acto seguido, transcribe la exposición de motivos para evidenciar cuál fue la finalidad de la reforma y señala que de la redacción de la parte final de la fracción I del artículo 171 Quáter del Código Penal para el Estado, que dice: "...fabricados con clavos, varillas o cualquier otro material, que puedan ser utilizados para dañar o impedir el paso de los vehículos conducidos por particulares o por los elementos de las fuerzas armadas o las instituciones de Seguridad Pública", se refiere a objetos que posibiliten la existencia y actuación de células criminales, en razón de la elevada ocurrencia de la conducta incriminada y la profunda lesión que la comisión genera a la sociedad, al propiciar el despliegue de los delitos graves por la delincuencia organizada; aunado a la política criminal del legislador implementada con motivo de la situación de seguridad pública que subsiste en el Estado. También se atiende a que la actual reforma al delito de: "atentado contra la seguridad de la comunidad", precisa de forma clara y exacta la descripción típica, por lo que, de ninguna forma deja al arbitrio de los operadores jurídicos de la norma, la decisión sobre cuándo es que los instrumentos podrán ser utilizados con el ánimo de dañar o impedir el paso de vehículos conducidos. Ello, en razón de que la conducta tipificada

encuadra dentro de los "delitos de peligro", como existen un sinnúmero en la legislación penal sustantiva, los cuales son inspirados en medida de política criminal para sancionar acciones que causan temibilidad, como por ejemplo el tipo penal de portación de arma prohibida que se actualiza por el solo hecho de portar cualquiera de las armas señaladas en el tipo penal 168 del Código Penal de Tamaulipas, sin que su actualización exija el ánimo de dañar para que se ponga en riesgo la seguridad pública, que constituye el bien jurídico tutelado en esa hipótesis legislativa; por lo que resulta inadmisiblemente constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, lo cual implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de los gobernados; tal como ha sido sostenido por el Pleno de ese organismo, con la siguiente jurisprudencia: "SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES."

- Lo vertido, explica el cuestionamiento del accionante en relación a que al tipo penal en análisis no precisa cuándo es que los instrumentos podrán ser utilizados con el ánimo de dañar o impedir el paso de los vehículos, y no precisa por qué no constituye un elemento subjetivo necesario para su actualización, dado que el bien jurídico tutelado por el tipo penal materia de la acción de inconstitucionalidad se pone en riesgo por el solo hecho de que "sin causa justificada" se posea o porte en su persona, en el vehículo en el que se encuentre o se le relacione con éste, o en el lugar donde se le capture, uno o varios instrumentos fabricados con clavos, varillas o cualquier otro material; lo que tuvo su origen en la preocupación del legislador, como bien se plasmó en su momento en la respectiva exposición de motivos de la iniciativa de Decreto, de resolver un problema de índole social que lacera a nuestra comunidad e instituciones públicas, pues concretamente mediante el uso de ese tipo de instrumentos es que los grupos delictivos realizan los denominados "bloqueos" que impiden que los vehículos de seguridad pública lleguen oportunamente a evitar combatir la comisión de hechos delictivos, a través de obligar a los particulares que detengan sus vehículos y las fuerzas de seguridad pública lleguen oportunamente a evitar combatir la comisión de hechos delictivos, a través de obligar a los particulares que detengan sus vehículos y las fuerzas de seguridad pública, generando un congestionamiento vial masivo e infinidad de daños materiales a los justiciables, pues esos instrumentos se incrustan en los neumáticos y provocan la paralización total del vehículo.

- Por lo que, en estricto cumplimiento al principio de la exacta aplicación de la ley penal consagrado en el artículo 14 de la Constitución General, en la posesión o portación del instrumento consistente en "instrumentos fabricados con clavos, varillas o cualquier otro material, que puedan ser utilizados para dañar o impedir el paso de los vehículos conducidos por particulares o por los elementos de las fuerzas armadas o las instituciones de seguridad pública", debe atenderse a los hechos y a las circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión que revelen la finalidad del sujeto activo, independientemente de la naturaleza objetiva y funcional del instrumento, es decir, en el caso concreto, independientemente de que: "puedan ser utilizados para dañar o impedir el paso de los vehículos conducidos por particulares o por los elementos de las fuerzas armadas o las instituciones de seguridad pública."

- Aquí es importante mencionar que con la anterior redacción, y al suprimir la parte final del artículo que establecía: "y que no justifique que sea utilizado en actividades laborales o recreativas" no se está ante un "tipo penal abierto", como lo sostiene el combatiente de la presente reforma y, por tanto, no se deja al arbitrio del operador jurídico la facultad del cierre o concluir la descripción típica.

- En primer lugar, en razón de que el texto "y que no justifique que sea utilizado en actividades laborales o recreativas", se encuentra claramente inmerso en el párrafo primero del artículo.

- Por lo que, con la palabra "sin causa justificada", conlleva a la posibilidad de que exista a favor del sujeto activo (contrario sensu) una causa que justifique el hecho de poseer o portar consigo, en el vehículo en el que se encuentre o se le relacione con éste, o en el lugar donde se le capture, uno o varios de los instrumentos a que se contrae el tipo penal, tal como acontece en otros delitos.

- Por tanto, es infundado el argumento del accionante, pues no es a criterio de la autoridad, sino del principio activo al evidenciar la "causa justificada" que propició la posesión o portación de los instrumentos a que se refiere el tipo penal en comento. De ahí que cualquier persona siempre está en posibilidad de justificar la causa o razón por las que porta o posee instrumentos de esa naturaleza, sea en razón de su trabajo, actividades recreativas o de cualquier otra índole, con la consiguiente obligación tanto del Ministerio Público como del propio juzgador de analizar oficiosamente tal aspecto, de acuerdo a los informes, y demás probanzas existentes en cada una de las etapas, sin necesidad de que el activo lo haga valer o incite a su análisis.

- Por la misma razón, tampoco resulta acertado el argumento del accionante cuando afirma que el legislador no especificó si todas aquellas personas que por razón de su profesión, trabajo y oficio, actividades recreativas posean o porten tales instrumentos, quedan exentos de la actualización de la hipótesis normativa contemplada por el tipo penal.

- También es importante resaltar el fin con el cual la persona posea o porte el instrumento de ese tipo; es decir, que la conducta se realice sin un fin lícito, es decir, la intención de utilizarlo para dañar o impedir el paso de los vehículos conducidos por los particulares o por los elementos de las fuerzas armadas o a las instituciones de seguridad pública.

- Contrario a lo señalado por el procurador general de la República, el legislador local, en estricta observancia al principio de exacta aplicación de la ley penal contenido en el artículo 14 constitucional, realizó la reforma de que se trata, que contrario a un tipo penal abierto, no existe aplicación analógica de la norma, ya que ésta cumple con las exigencias constitucionales, puesto que no tiene que recurrirse a otros ordenamientos para definir el hecho de la posesión o portación del instrumento, como delictivo, sino que de la simple descripción legal encuentra la esencia de lo que se pretende evitar, en este caso, el daño a la seguridad de la comunidad. Además, deben atenderse a las circunstancias y a los hechos que revelen la finalidad del sujeto activo, independientemente de la naturaleza del instrumento que se porte; y, por tanto, no se deja al arbitrio de la autoridad ministerial o judicial, el determinar si los instrumentos fabricados con clavos, varillas o cualquier otro material, puedan ser utilizados para dañar o impedir el paso de los vehículos conducidos por particulares o por los elementos de las fuerzas armadas o las instituciones de Seguridad Pública.

- En tal virtud, deberá decretarse la improcedencia del presente juicio.

SEXTO.—Opinión del delegado del procurador general de la República (fojas 431 a 443 del expediente principal). Solicita que se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada, pues configura un tipo penal abierto, es decir, que no es claro y exacto, así como que su contenido establece un ámbito de arbitrariedad que no está permitido por la Carta Magna.

SÉPTIMO.—Cierre de instrucción (foja 445 del expediente principal). Toda vez que transcurrió el plazo legal de cinco días, para que las partes formularan alegatos, por proveído de treinta de septiembre de dos mil catorce, se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter estatal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando primero.

SEGUNDO.—Oportunidad. Es oportuna la presentación de la presente acción de inconstitucionalidad, pues se hizo dentro del plazo legal establecido en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁴ esto es, dentro de los treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada.

En efecto, el Decreto No. LXII-256, por el que se reforma el artículo 171 Quáter, fracción I, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, que ahora se controvierte, fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad el **nueve de julio de dos mil catorce**, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción **transcurrió del jueves diez de ese mes al viernes ocho de agosto del citado año**.

Luego, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada el **viernes ocho de agosto de dos mil catorce** (foja 14-vuelta del expediente principal), es indudable que se promovió oportunamente.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando segundo.

TERCERO.—Legitimación. A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las acciones de inconstitucionalidad se podrán promover por el procurador general de la República,

⁴ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

En el caso concreto, Jesús Murillo Karam, en su carácter de procurador general de la República, suscribe la demanda de la presente acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 171 Quáter, fracción I, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, publicado mediante Decreto No. LXII-256, en el Periódico Oficial de esa entidad el nueve de julio del citado año. Tal carácter lo acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por parte del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de cuatro de diciembre de dos mil doce, en virtud de haber sido ratificado por el Senado de la República (foja 15 del expediente principal).

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando tercero.

En consecuencia, el procurador general de la República cuenta con legitimación para acudir como actor a este medio de control constitucional.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando cuarto.

CUARTO.—Improcedencia. Al no existir causas de improcedencia o de sobreseimiento que hayan hecho valer las partes o que este Alto Tribunal advierta de oficio, debe estudiarse el fondo del asunto.

QUINTO.—Análisis de fondo. La materia de la presente acción de inconstitucionalidad se limita a determinar si asiste o no razón al procurador general de la República, al señalar concretamente que el artículo 171 Quáter, fracción I, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, publicado mediante Decreto No. LXII-256, en el Periódico Oficial de esa entidad el nueve de julio de dos mil catorce, es inválido.

Tal precepto dispone:

"Artículo 171 Quáter. Comete el delito de atentado contra la seguridad de la comunidad y se le aplicará una sanción de siete a quince años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos días de salario, a quien sin causa justificada incurra en cualquiera de las siguientes fracciones:

"I. Posea o porte, en su persona, en el vehículo en el que se encuentre o se le relacione con éste, o en el lugar donde se le capture, uno o varios instrumentos fabricados con clavos, varillas o cualquier otro material, que puedan ser utilizados para dañar o impedir el paso de los vehículos conducidos por particulares o por los elementos de las fuerzas armadas o las instituciones de seguridad pública;"

Al respecto sostiene el accionante, en esencia, que la norma impugnada viola el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad, reconocidos en los artículos 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque establece como conducta reprochable el poseer o portar, en la propia persona, en el vehículo en el que se encuentre o se le relacione con éste, o en el lugar donde se capture a la persona, uno o varios instrumentos fabricados con clavos, varillas o cualquier otro material, que puedan ser utilizados para dañar o impedir el paso de los vehículos de particulares, de las fuerzas armadas o de las instituciones de seguridad pública.

Lo que dice es violatorio de los citados numerales, porque si bien se establece el tipo penal a sancionar –atentado contra la seguridad de la comunidad–, de su propio contenido no se puede advertir que el legislador estatal haya dispuesto de forma clara y exacta la descripción típica, pues queda al libre arbitrio de los operadores jurídicos que deben aplicar la norma en casos concretos, la decisión sobre cuándo es que los instrumentos fabricados con clavos, varillas o cualquier otro material que posea o porte el sujeto activo podrán ser utilizados con el ánimo de dañar o impedir el paso de los vehículos conducidos por particulares o por los elementos de las fuerzas armadas o las instituciones de seguridad pública.

A efecto de entrar en materia, es necesario aludir al **principio de taxatividad** que rige en la formulación legislativa de las normas de carácter penal, consagrado en los artículos 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo siguiente:

El artículo 9 de la citada Convención, establece el principio de legalidad, en los términos siguientes:⁵

"Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comi-

⁵ Al respecto señala Thomas Antkowiak: "Aunque el principio de máxima taxatividad legal no está expresamente establecido por el artículo 9, la Corte ha declarado violaciones a sus disposiciones cuando los códigos penales no contienen definiciones claras y precisas...". "Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada". Suprema Corte de Justicia de la Nación y Konrad Adenauer Stiftung, 2014. p. 258.

sión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."

Ahora bien, como acertadamente lo aduce el accionante, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación a tal principio, se ha pronunciado al resolver el Caso de Fermín Ramírez vs Guatemala, por sentencia de veinte de junio de dos mil cinco (párrafo 90) y el Caso Castillo Petruzzi y otros vs Perú, por sentencia de treinta de mayo de mil novecientos noventa y nueve (párrafo 121), respectivamente, como sigue:

"90. El principio de legalidad constituye uno de los elementos centrales de la persecución penal en una sociedad democrática. Al establecer que 'nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable', el artículo 9 de la Convención obliga a los Estados a definir esas 'acciones u omisiones' delictivas en la forma más clara y precisa que sea posible. Al respecto, la Corte ha establecido:

"Con respecto al principio de legalidad en el ámbito penal, [...] la elaboración de los tipos penales supone una clara definición de la conducta inculpada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales.

"En un Estado de derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo.

"En un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que las sanciones penales se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita.

"En este sentido, corresponde al Juez penal, en el momento de la aplicación de la ley penal, atenerse estrictamente a lo dispuesto por ésta y observar la mayor rigurosidad en el adecuamiento de la conducta de la persona inculpada al tipo penal, de forma tal que no incurra en la penalización de actos no punibles en el ordenamiento jurídico."

"121. La Corte entiende que en la elaboración de los tipos penales es preciso utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las con-

ductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal. Este implica una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad. Normas como las aplicadas en el caso que nos ocupa, que no delimitan estrictamente las conductas delictuosas, son violatorias del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana."

Por su parte, el artículo 14 de la Carta Magna dispone lo siguiente:

"Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos.

Asimismo, se ha sostenido que la autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar leyes con expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señala como típicas.

Finalmente, se ha considerado que las leyes deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado.⁶

Al respecto, es importante recordar lo señalado por este Tribunal Pleno al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 29/2011, en la que sostuvo que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones. Así, el acto legislativo es un proceso complejo mediante el que los deseos de la población son expresados en las disposiciones normativas que serán dirigidas a sus destinatarios, con el fin de guiar su conducta de acuerdo con esos intereses, lo cual se logra con la obediencia de la norma. En el caso de las normas de carácter obligatorio, el orden jurídico previene una consecuencia adicional: una sanción para el destinatario que no cumpla con ese deseo.

En materia penal, existe una exigencia de racionalidad lingüística, que es conocida precisamente como **principio de taxatividad**. Este principio

⁶ El análisis anterior se encuentra en la tesis aislada P. IX/95, del Tribunal Pleno. Tesis publicada en la página 82 del Tomo I, correspondiente a mayo de 1995, materias penal y constitucional, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.—La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República."

Asimismo, la jurisprudencia 1a./J. 10/2006, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la hoja 84 del Tomo XXIII, correspondiente a marzo de 2006, materias constitucional y penal, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR.—El significado y alcance de dicha garantía constitucional no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que también obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia; que no se desvíe ese fin con una actuación arbitraria del juzgador, ni se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, con el desconocimiento de la conducta que constituya el delito, así como de la duración mínima y máxima de la sanción, por falta de disposición expresa."

constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: la **certeza jurídica** y la **imparcialidad en la aplicación del derecho**.⁷ Se traduce en un auténtico deber constitucional del legislador según el cual está obligado a formular en términos precisos los supuestos de hecho de las normas penales.⁸ En otros términos, el principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen **las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas**.⁹

Comúnmente se entiende al principio de taxatividad como una de las tres formulaciones del **principio de legalidad**, el cual abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recoge estos principios en su artículo 14, que establece que en los juicios del orden queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate.

La precisión de las disposiciones es una cuestión de grado;¹⁰ por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas, si y sólo si se detecta la **certeza absoluta** de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien lo que se pretende, es que el grado de imprecisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo **suficientemente claro** como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje

⁷ Véase, Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia*, Civitas, Madrid, 2002, p. 21.

⁸ Véase, Moreso, José Juan, "Principio de legalidad y causas de justificación (Sobre el alcance de la taxatividad)", *Doxa. Cuadernos de filosofía del Derecho*, número 24, Universidad de Alicante, 2001, p. 527.

⁹ Véase, Ferreres Comellas, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal... op. cit.*, p. 21.

¹⁰ Al respecto, señala Víctor Ferreres: "Ahora bien ... la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado. La precisión y la imprecisión constituyen los extremos de un continuo en el que existen infinidad de grados. No es fácil determinar a partir de qué zona del continuo hay que considerar la imprecisión deja de ser 'tolerable' y pasa a ser 'excesiva' ... Como la precisión o imprecisión se predica finalmente del precepto enjuiciado, ocurrirá entonces lo siguiente: a) Si se concluye que el precepto es suficientemente preciso, se considerará que es constitucionalmente válido (a los efectos del test de taxatividad), *aunque se presenten algunos casos dudosos*. 2) Si, por el contrario, se concluye que el precepto es demasiado impreciso, se reputará constitucionalmente inválido y, en consecuencia, no se podrá aplicar a *ningún caso, aunque se trate de un caso claro*". Véase, Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad...*, *op. cit.*, p. 120.

legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.¹¹

Sin embargo, el otro extremo sería la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, **un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica**; la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho, se insiste, son los valores subyacentes al principio de taxatividad.

De esta manera, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹² ha señalado que la aplicación exacta de la ley penal exige que las

¹¹ En este mismo sentido la Primera Sala ha redefinido la taxatividad en el siguiente criterio jurisprudencial: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas." [Décima Época. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014. Materia: Constitucional. Tesis: 1a./J. 54/2014 (10a.), página 131 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas»].

¹² Precedente: Amparo directo en revisión 3266/2012. Resuelto en sesión de 6 de febrero de 2013. Aprobado por unanimidad de 5 votos. Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

disposiciones normativas sean claras y precisas, pues de no ser así se podría arribar a tal incertidumbre que conllevaría a no poder afirmar (o negar) la existencia de un delito o pena en la ley y, por tanto, a no poder determinar si se respeta (o se infringe) la exacta aplicación de la ley penal.

En este sentido, es claro que en el derecho humano de exacta aplicación de la ley en materia penal, se puede advertir una vertiente consistente en un mandato de "taxatividad"; los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.¹³

Sin embargo, habrá que aclarar que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable; por tanto, no se puede exigir una determinación máxima. Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz consistente en que los textos legales que contienen las normas penales únicamente deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas; la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual.¹⁴

En este sentido, se puede esclarecer una cierta tensión estructural en el mandato de la taxatividad: alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores contornos de determinación, es decir, como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y por ello necesitados de concreción), entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción.

Para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe efectuarse teniendo en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir (i) tanto a la gramática, (ii) como en contraste

¹³ Asimismo, es identificado que la vulneración a la exacta aplicación de la ley penal (en su vertiente de taxatividad) podría vulnerar otros derechos fundamentales en los gobernados. No sólo se vulneraría la seguridad jurídica de las personas (al no ser previsible la conducta: incertidumbre), sino que se podría afectar el derecho de defensa de los procesados (ya que sería complicado conocer qué conducta es la que se atribuye), y se podría posibilitar arbitrariedades gubernamentales por parte de los aplicadores de las disposiciones (legalidad o igualdad jurídica).

¹⁴ Véase al respecto, el estudio de Víctor Ferreres Comella. *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia. Una perspectiva constitucional*, Madrid, Civitas, 2002, pp. 21 y ss.

(u observando) dicha expresión en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa. Incluso, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha ido más allá al considerar imprescindible atender (iii) al contexto en el cual se desenvuelven las normas, (iv) y a sus posibles destinatarios.¹⁵

Cabe apuntar que ante dichas formulaciones del principio de legalidad en materia penal deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un Estado democrático de derecho.

Conforme al principio de legalidad en materia penal, no existe pena ni delito sin ley que los establezcan, de modo que, para que una conducta o hecho determinado pueda ser considerado como delito y que por ello deba ser motivo de aplicación de una pena, es indispensable una ley que repunte ese hecho o conducta como tal.

Principio de referencia del que se deriva la formulación de taxatividad, que exige la formulación de términos precisos del supuesto de hecho de las normas penales, a partir de dos directrices: a) la reducción de vaguedad de los conceptos usados para determinar los comportamientos penalmente prohibidos; y, b) la preferencia por el uso descriptivo frente al uso de conceptos valorativos.¹⁶

¹⁵ La legislación no sólo debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella, sino también se debe atender al contexto en que se desenvuelven las normas (para observar si dentro del mismo se puede tener un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento). En cuanto a los puntos (iii) y (iv), en sentido idéntico ya se ha pronunciado la Primera Sala en las consideraciones del amparo en revisión 448/2010, en sesión de 13 de julio de 2011. Y en un sentido similar en la jurisprudencia 1/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, de febrero de 2006, página 357, cuyo rubro es: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS."; así como "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.", Décima Época, Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, Materia: Constitucional. Tesis: 1a./J. 54/2014 (10a.), página 131 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio a las 8:05 horas».

¹⁶ Moreso, José Juan, Op. cit. pág. 527.

Lo que no es otra cosa que la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, que la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, pues para garantizar el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, ésta debe ser exacta, y no sólo porque a la infracción corresponda una sanción, pues sucede que las normas penales deben cumplir una función motivadora en contra de la realización de delitos, para lo que resulta imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y claridad, pues no se puede evitar aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.

En consecuencia, la formulación de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma. De manera que esta exigencia no se circunscribe a los meros actos de aplicación de encuadrar la conducta en la descripción típica, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de forma tal, que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros y exactos.

Lo anterior, implica que al prever las penas la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, pues ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resultará violatoria de la garantía indicada.

Precisado lo anterior, conviene traer a colación nuevamente el impugnado artículo 171 Quáter, fracción I, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas:

"Artículo 171 Quáter. Comete el delito de atentado contra la seguridad de la comunidad y se le aplicará una sanción de siete a quince años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos días de salario, a quien sin causa justificada incurra en cualquiera de las siguientes fracciones:

"I. Posea o porte, en su persona, en el vehículo en el que se encuentre o se le relacione con éste, o en el lugar donde se le capture, uno o varios instrumentos fabricados con clavos, varillas o cualquier otro material, que puedan ser utilizados para dañar o impedir el paso de los vehículos conducidos por particulares o por los elementos de las fuerzas armadas o las instituciones de seguridad pública;

"II a VII ...

"Las penas a las que se refiere el presente artículo, se aumentarán hasta en una mitad de la que corresponda por el delito cometido, cuando para su perpetración se utilice a uno o varios menores de edad; o cuando el responsable sea un servidor público o haya tenido tal carácter dentro de los cinco años anteriores a la comisión de la conducta delictiva."

El análisis dogmático del delito en cuestión puede realizarse del siguiente modo:

A. ELEMENTOS OBJETIVOS:

1. Conducta: Es un delito de acción, pues se trata de "poseer o portar" uno o varios instrumentos fabricados con clavos, varillas o cualquier otro material.

2. Resultado: Es un delito de peligro, pues no es necesario que se acredite un daño, sino sólo la posibilidad de usar esos instrumentos para causarlo.

3. Sujeto activo: Cualquier persona, el tipo penal no requiere una calidad específica.

En caso de que sea perpetrado por servidores públicos o haya tenido tal carácter dentro de los cinco años anteriores a la comisión de la conducta delictiva, se configurará una agravante.

4. Sujeto pasivo: La comunidad en general.

5. Objeto material: Los instrumentos fabricados con clavos, varillas o cualquier otro material.

6. Bien jurídico tutelado: La seguridad de la comunidad.

7. Medios de comisión: Poseer o portar.

8. Circunstancias de lugar, tiempo, modo u ocasión: Que esas acciones se lleven a cabo ya sea en la persona del activo o dentro de su radio de acción y ámbito de disponibilidad, en el vehículo en el que se encuentre o se le relacione con éste, o en el lugar donde se le capture.

B. ELEMENTOS NORMATIVOS DE VALORACIÓN:

i. Cultural: Los conceptos de "poseer o portar"; "persona", "vehículo", "instrumento fabricado", "clavo, varilla o cualquier otro material."

ii. Legal: No se advierten en el tipo.

iii. Científica: No se advierten en el tipo.

C. ELEMENTOS SUBJETIVOS: El delito puede ser doloso o culposo al no exigir un elemento específico.

Como se advierte, la norma cuestionada **penaliza con prisión** de siete a quince años y multa de doscientos a cuatrocientos días de salario, a quien sin causa justificada posea o porte, en su persona, en el vehículo en el que se encuentre o se le relacione con éste, o en el lugar donde se le capture, uno o varios instrumentos fabricados con clavos, varillas o cualquier otro material, que puedan ser utilizados para dañar o impedir el paso de los vehículos conducidos por particulares o por los elementos de las fuerzas armadas o las instituciones de seguridad pública.

Es decir, basta con que alguien –sujeto indeterminado– posea o porte uno o varios instrumentos fabricados con clavos, varillas "o cualquier otro material", para que muy probablemente sea objeto de sanción penal por parte del Estado, lo que pone en descubierto que se viola el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad.

Ello es así, pues el tipo penal está construido con una imprecisión tal, que cae en lo excesivo o irrazonable, por lo siguiente:

En principio, permite la arbitrariedad en su aplicación, pues no obstante de que en el párrafo primero se acote que será sujeto de sanción penal, quien "sin causa justificada", incurra en las hipótesis penales, entre ellas la descrita en la fracción I cuestionada, esa sola referencia no tiene el mérito suficiente para reputar como válida la norma, pues lo cierto es que en definitiva **deja al arbitrio de la autoridad investigadora o jurisdiccional** decidir qué persona o personas, en primera instancia, pueden llegar a ser detenidas y, posteriormente, enjuiciadas **por el simple hecho** de traer consigo o en un vehículo motor, uno o varios instrumentos fabricados con los materiales descritos.

De ahí que este Tribunal Pleno estima fundado el argumento del procurador accionante, ya que efectivamente, tal norma genera que esas autoridades sean las que realicen una función tipificadora de cierre o construcción final de la descripción típica.

Además, la redacción literal del precepto evidencia que basta con la simple portación o posesión de los instrumentos referidos, para que se colmen los elementos típicos de la conducta, ya que sólo alude a que los instrumentos "**puedan**" ser utilizados para impedir el paso de los vehículos conducidos por particulares o por los elementos de las fuerzas armadas o las instituciones de seguridad pública.

Al respecto, conviene precisar que la dogmática penal, ilustra que la afectación del bien jurídico al tipo penal puede ser de dos formas: **de daño o lesión y de peligro**.

Así, hay daño o lesión cuando la relación de disponibilidad entre el sujeto y el ente se ha afectado realmente, es decir, cuando se ha impedido efectivamente la disposición, sea en forma permanente o transitoria; mientras que hay afectación por peligro cuando la tipicidad requiere solamente que esa relación se haya puesto en peligro.¹⁷

Partiendo de esa distinción, se tiene que el tipo penal en cuestión, en razón de su resultado, es de peligro, pues no es necesario que se acredite un daño, sino únicamente la posibilidad de usar los instrumentos con la fabricación mencionada para causarlo.

De manera que la expresión "**puedan**", empleada por el Legislador de Tamaulipas en la norma penal, genera inseguridad jurídica en los destinatarios, al sancionar con prisión y multa la simple portación o posesión de cualquier instrumento con el que se pueda obstruir el paso de un vehículo, lo cual resulta excesivo en la técnica de la definición de un injusto penal.

Esta última reflexión, no tiene por objeto fijar un criterio en cuanto a si los delitos de peligro son constitucionales o no, sino sólo evidenciar que en el caso particular que se juzga, el legislador no actuó apropiadamente con la producción normativa, lo que produce su invalidez, además, por otras razones, como se demuestra a continuación.

El procurador general de la República refiere que los objetos descritos, tienen amplios usos y puede haber infinidad de causas por las cuales un gobernado los posea o porte, sin tener el ánimo de transgredir la norma.

En efecto, este Alto Tribunal considera que, en la vida cotidiana, es común que por las calles transiten personas que por razón de su profesión,

¹⁷ Véase, Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal (Parte General)*, Cárdenas Editor y Distribuidor, Primera Reimpresión: México 1991, p. 505.

trabajo, oficio o actividades recreativas posean o porten instrumentos fabricados con clavos o varillas, sin tener el propósito delictivo que pretendió desalentar el legislador de Tamaulipas al sancionar la conducta de que se trata, esto es, que a través de su utilización "**puedan**" dañar o impedir el paso de los vehículos conducidos por particulares o por los elementos de las fuerzas armadas o las instituciones de seguridad pública.

Aunado a lo anterior, como ya se adelantó, de la redacción de la norma en estudio, se aprecia que también se sanciona la portación o posesión de "**cualquier otro material**", distinto a los clavos y varillas, ya que en su sintaxis secuencial, al final de la oración, se utilizó la disyuntiva "o", según se ve: "uno o varios instrumentos fabricados con clavos, varillas o cualquier otro material", lo que es ambiguo y genérico.

Ello, porque la Real Academia Española,¹⁸ en la acepción más adecuada al caso, define el concepto de "material", como el "Conjunto de máquinas, herramientas u objetos de cualquier clase, necesario para el desempeño de un servicio o el ejercicio de una profesión."

De manera que en este significado podemos encontrar infinidad de materiales, cuya composición puede ser de goma, plástico, cristal o metal, sin que su simple portación o posesión –presentada en la forma acabada de "un instrumento fabricado" con cualquiera de esos elementos– adquiera el matiz criminal a la luz del derecho penal. De ahí que lo ambiguo y genérico de la expresión apuntada, nuevamente patentiza que el tipo penal contraría el principio de taxatividad.

Por último, otro dato no menos importante que permite esa conclusión, radica en la circunstancia de que la norma en examen, recrimina la portación o posesión de los aludidos instrumentos, no tan sólo en el vehículo en el que se encuentre la persona o se le relacione con éste, sino también "**en el lugar donde se le capture**", por lo que esta vaguedad e imprecisión da lugar a confusiones, ya que, **tomando en cuenta únicamente el texto legal**, pudiera interpretarse como que la transgresión penal también es factible que acontezca **dentro de un domicilio**, en el que, desde luego, es muy probable que existan objetos fabricados con clavos, varillas o cualquier otro material, como son: gomas, plásticos, cristales o metales.

En ese sentido, debe expresarse tajantemente que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no prejuzga sobre la legalidad o no de una posible

¹⁸ Véase *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo de la H a la Z, 20a. Ed. p. 1337.

captura en un domicilio con motivo de la comisión penal del injusto que nos ocupa, pues ello no es materia de análisis en esta acción de inconstitucionalidad, pero para la cuestión que se resuelve, es factible emitir un criterio que sume a la declaratoria de inconstitucionalidad, en el sentido de que sería muy difícil tanto para el Ministerio Público –ante una eventual integración o consignación de una indagatoria– como para el Juez del proceso, vincular los hechos materia de la detención en una vivienda –primer momento–, con la real intención que subyace de la norma, la cual se presume que fue construida para que con esos instrumentos fabricados no se dañe o impida el paso –segundo momento– de los vehículos conducidos por particulares o por los elementos de las fuerzas armadas o las instituciones de seguridad pública.

Esto es, se trata de dos momentos del camino criminal distintos y desvinculados entre así, pues mientras uno se da dentro de un domicilio, el otro ocurre fuera de él, lo que complica arribar a la prueba de la responsabilidad penal, ya sea de manera probable o plena. Con ello, sin duda alguna, se patentiza una irregularidad más que debe ser aclarada por el legislador al cumplimentar el presente fallo.

Para finalizar, conviene dejar en claro que este Alto Tribunal no desconoce el incremento de conductas contrarias a la ley que, bajo ciertas condiciones y estrategias definidas, despliegan en ciudades del país grupos delincuenciales, lo que llevó a ese órgano legislativo a pretender salvaguardar **"la seguridad de la comunidad"** con la producción normativa. Sin embargo, la fórmula adoptada para su redacción, lejos de ser un modelo parlamentario, genera inseguridad jurídica en la propia comunidad que quiso proteger, según quedó patentizado, toda vez que se corre el riesgo de que cualquier persona, se reitera, por el solo hecho de portar o poseer tales instrumentos, sea objeto de abusos o arbitrariedades por parte de la autoridad, lo que potencialmente puede incidir en la violación de derechos humanos, resguardados en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo párrafo tercero es muy claro al disponer que: **"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad ..."**

En suma, es menester apuntar que todas las consecuencias antes enunciadas llevan a este Tribunal Pleno a concluir, de manera general, que resultan fundados los argumentos expresados por el procurador general de la Repú-

blica, en los que señala que la norma impugnada no cumple con las garantías de legalidad, en su vertiente de taxatividad y seguridad jurídica.

Por ende, lo procedente es declarar la inconstitucionalidad del artículo 171 Quáter, fracción I, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, publicado mediante Decreto No. LXII-256, en el Periódico Oficial de esa entidad el nueve de julio de dos mil catorce, al ser violatorio de lo previsto en los artículos 14 de la Constitución Federal y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Dada la inconstitucionalidad de la norma impugnada, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos de invalidez, de conformidad con la jurisprudencia P/J. 37/2004, que señala:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.—Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto."¹⁹

Es importante agregar que este Tribunal Pleno ha sostenido que si bien es cierto que al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales, es factible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación acuda a la interpretación conforme, e incluso emita resoluciones integradoras a efecto de corregir las imprecisiones u omisiones que generan la inconstitucionalidad, también lo es que, el empleo de dichas prácticas interpretativas es inadmisibles en materia penal, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, como son: a) Reserva de ley, por virtud del cual los delitos sólo pueden establecerse en una ley formal y material; b) La prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona (vergencia, leyes que crean delitos o aumenten penas); y, c) El principio de tipicidad o taxatividad, según el cual, como se ha explicado, las conductas punibles deben estar previstas en la ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos.

¹⁹ Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863.

Además, la determinación que haga el legislador al emitir la norma constituye la esencia del respeto al principio de legalidad en materia de imposición de penas, pues acorde con los aspectos que abarca dicho principio, aquél está obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance de acuerdo a los bienes tutelados, imponiendo la determinación del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales, así como a establecer con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso.

Dicho criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia de este Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA."²⁰

SEXTO.—Efectos de la sentencia. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, respecto de la declaración de invalidez del artículo 171 Quáter, fracción I, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, publicado mediante Decreto número LXII-256, en el Periódico Oficial de dicha entidad el nueve de junio de dos mil catorce.

²⁰ Cuyos datos de identificación y texto son: Novena Época, registro digital: 167445, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009. Materias: Constitucional y penal. Tesis: P./J. 33/2009, página 1124. "Si bien es cierto que al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales es factible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación acuda a la interpretación conforme, e incluso emita resoluciones integradoras a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad, también lo es que el empleo de dichas prácticas interpretativas es inadmisibles en materia penal, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, como son: a) Reserva de ley, por virtud del cual los delitos sólo pueden establecerse en una ley formal y material; b) La prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona (verbigracia, leyes que crean delitos o aumenten penas); y, c) El principio de tipicidad o taxatividad, según el cual las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos. Además, la determinación que haga el legislador al emitir la norma constituye la esencia del respeto al principio de legalidad en materia de imposición de penas, pues acorde con los aspectos que abarca dicho principio aquél está obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance de acuerdo a los bienes tutelados, imponiendo la determinación del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales, así como a establecer con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso."

(Acción de inconstitucionalidad 157/2007. Procurador General de la República. 20 de octubre de 2008. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, José de Jesús Gudiño Pelayo y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz, Fabiana Estrada Tena y Marat Paredes Montiel.)

o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.²¹

Asimismo, conforme al artículo 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, esta sentencia tendrá efectos retroactivos en beneficio de las personas a las que se les haya aplicado el precepto impugnado a partir del diez de julio de dos mil catorce, fecha en la que entró en vigor el artículo 171 Quáter, fracción I, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas;²² esto al tratarse de una norma en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.²³

Así, de acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se debe declarar la invalidez del artículo 171 Quáter, fracción I, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, publicado mediante Decreto No. LXII-256, en el Periódico Oficial de esa entidad el nueve de julio de dos mil catorce.

Por último, de conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de este fallo al Congreso del Estado de Tamaulipas.

Por mayoría de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando sexto.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad promovida por la Procuraduría General de la República.

²¹ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

[...]

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;"

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

²² Lo anterior, conforme al transitorio único del Decreto LXII-256, que a la letra dice: "TRANSITORIO--- Único. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

²³ "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 171 Quáter, fracción I, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, publicado mediante Decreto No. LXII-256, en el Periódico Oficial de esa entidad el nueve de julio de dos mil catorce, en los términos y para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria, en la inteligencia de que dichos efectos se surtirán con motivo de la notificación de este fallo al Congreso del Estado de Tamaulipas.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas.

Notifíquese; haciéndolo por oficio a las autoridades y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

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

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por razones distintas, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo,

Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos de la sentencia. El Ministro Franco González Salas votó en contra. El Ministro Cossío Díaz reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 8 de septiembre de 2015.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

ATENTADO CONTRA LA SEGURIDAD DE LA COMUNIDAD. EL ARTÍCULO 171 QUÁTER, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO No. LXII-256, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL 9 DE JULIO DE 2014, QUE PREVE AQUÉL DELITO, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD EN MATERIA PENAL, EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. El precepto aludido al sancionar con prisión de 7 a 15 años y multa de 200 a 400 días de salario, a quien sin causa justificada posea o porte, en su persona, en el vehículo en el que se encuentre o se le relacione con éste, o en el lugar donde se le capture, uno o varios instrumentos fabricados con clavos, varillas o cualquier otro material, que puedan ser utilizados para dañar o impedir el paso de los vehículos conducidos por particulares o por los elementos de las fuerzas armadas o las instituciones de seguridad pública, viola los principios de seguridad jurídica y legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad, reconocidos por los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, derivado de la imprecisión con que está construido ese tipo penal, ya que: a) Basta con que alguien –sujeto indeterminado– posea o porte uno o varios instrumentos fabricados con esos materiales, para que probablemente sea objeto de sanción por parte del Estado; b) Permite la arbitrariedad en su aplicación, pues no obstante que en el párrafo primero se acote que incurrirá en el delito, quien "sin causa justificada" se

ubique en la hipótesis descrita, esa sola referencia no origina la validez de la norma, pues lo cierto es que en definitiva deja al arbitrio de la autoridad investigadora o jurisdiccional decidir quién o quiénes pueden ser detenidos y posteriormente enjuiciados, por el simple hecho de traer consigo o en un vehículo motor, uno o varios de los citados instrumentos; c) Sanciona la portación o posesión de instrumentos de "cualquier otro material", distinto a los clavos y varillas, lo que es ambiguo y genérico, toda vez que en este significado pueden encontrarse infinidad de materiales, cuya composición puede ser de goma, plástico, cristal o metal, sin que su simple tenencia –presentada en la forma acabada de un instrumento fabricado con cualquiera de esos elementos– adquiera el matiz criminal a la luz del derecho penal; y, d) Castiga también la portación o posesión "en el lugar donde se le capture" a la persona, lo que es vago, impreciso y genera confusión, ante la eventual interpretación de que sea factible que la transgresión penal se produzca dentro de un domicilio.

P./J. 39/2015 (10a.)

Acción de inconstitucionalidad 95/2014. Procurador General de la República. 7 de julio de 2015. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz por razones distintas, Margarita Beatriz Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona.

El Tribunal Pleno, el siete de septiembre en curso, aprobó, con el número 39/2015 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

ATENTADO CONTRA LA SEGURIDAD DE LA COMUNIDAD. LA REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 171 QUÁTER, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO No. LXII-256, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL 9 DE JULIO DE 2014, QUE PREVÉ EL DELITO RELATIVO, GENERA INSEGURIDAD JURÍDICA. El precepto indicado, al prever que comete el delito de atentado contra la seguridad de la comunidad quien sin causa justificada posea o porte, en su persona, en el vehículo en el que se encuentre o se le relacione con éste, o en el lugar donde se le capture, uno o varios instrumentos fabricados con clavos, varillas o cualquier otro material,

que puedan ser utilizados para dañar o impedir el paso de los vehículos conducidos por particulares o por los elementos de las fuerzas armadas o las instituciones de seguridad pública, pretendió proteger como bien jurídico "la seguridad de la comunidad", empero, su redacción genera inseguridad jurídica en la propia comunidad que quiso proteger, ya que es común que cotidianamente por las calles transiten personas que por razón de su profesión, trabajo, oficio o actividades recreativas posean o porten uno o varios instrumentos fabricados con clavos o varillas, y peor aún, se añade vagamente que con "cualquier otro material", sin tener el propósito delictivo que pretendió desalentar el legislador al sancionar penalmente la conducta consistente en que a través de su utilización puedan dañar o impedir el paso de los vehículos conducidos por particulares o por los elementos de las fuerzas armadas o las instituciones de seguridad pública; además, se corre el riesgo de que cualquier persona, por el simple hecho de poseer o portar esos instrumentos, sea objeto de abusos o arbitrariedades por parte de la autoridad, lo que podría incidir en la violación de sus derechos humanos, resguardados por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo párrafo tercero es claro al disponer que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; y la actividad legislativa no escapa a tal mandato, de manera que al redactarse los tipos penales debe cuidarse de no incurrir en imprecisiones excesivas o irracionales, es decir, en un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica.

P./J. 38/2015 (10a.)

Acción de inconstitucionalidad 95/2014. Procurador General de la República. 7 de julio de 2015. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz por razones distintas, Margarita Beatriz Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona.

El Tribunal Pleno, el siete de septiembre en curso, aprobó, con el número 38/2015 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. CANDIDATURAS COMUNES. TRANSFERENCIA DE VOTOS (ARTÍCULOS 32 BIS, NUMERAL 3, FRACCIÓN V Y 32 QUÁTER DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE DURANGO).

II. OMISIÓN LEGISLATIVA. NO LA CONSTITUYE LA FALTA DE PROHIBICIÓN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE NUEVA CREACIÓN PARA PARTICIPAR EN CANDIDATURAS COMUNES (ARTÍCULOS 32 BIS, NUMERAL 3, FRACCIÓN V Y 32 QUÁTER DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE DURANGO).

III. OMISIÓN LEGISLATIVA. NO LA CONSTITUYE LA FALTA DE REGLAS ESPECÍFICAS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE VOTOS PARA CARGOS DE ELECCIÓN POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (ARTÍCULOS 32 BIS, NUMERAL 3, FRACCIÓN V Y 32 QUÁTER, NUMERALES 4 Y 5, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE DURANGO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 17/2015 Y SU ACUMULADA 18/2015. PARTIDOS DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y ACCIÓN NACIONAL. 11 DE JUNIO DE 2015. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

México, Distrito Federal. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **once de junio de dos mil quince**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 17/2015 y su acumulada 18/2015, promovidas por dos partidos políticos nacionales en contra del Decreto 321, por el que se adicionaron, entre otros, los artículos 32 Bis, numeral 3, fracción V y 32 Quáter, numerales 4 y 5, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

I. Antecedentes y trámite de la demanda

1. Presentación de las demandas. En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante escritos presentados el diez y el diecisiete de marzo de dos mil quince, respectivamente, se promovieron dos acciones de inconstitucionalidad en contra de la aprobación, promulgación y publicación de ciertas normas de

la legislación electoral del Estado de Durango, por las personas y en nombre de las organizaciones políticas que a continuación se indican:

Partido y persona que presentó la demanda	Normas reclamadas del Decreto 321, publicado el 15 de febrero de 2015.
Carlos Navarrete Ruiz, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática.	La adición de los artículos 32 Bis, numeral 3, fracción V y 32 Quáter, numeral 4, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.
Gustavo Enrique Madero Muñoz, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional.	Los artículos 32 Bis, numeral 3, fracción V y 32 Quáter, numerales 4 y 5, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango. ¹

2. Los partidos políticos promoventes, indistintamente, señalaron que las normas que se consideraban transgredidas eran los artículos 1o., 14, 16, 35, fracciones I y II, 36, 39, 40, 41, 105, fracción II, párrafo cuarto, 115, párrafo primero, 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso a) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la "Constitución Federal"), así como los artículos 1o., 2o. y 63, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

3. **Conceptos de invalidez.** En el sub-apartado que sigue, se sintetizarán los conceptos de invalidez planteados por los partidos políticos en sus respectivas demandas.

¹ **"Artículo 32 Bis**

"...

"3. El convenio de candidatura común deberá contener:

"...

"V. La forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común, para efectos de la conservación del registro y para el otorgamiento del financiamiento público."

"Artículo 32 Quáter

"...

"4. Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante el Consejo General.

"5. En la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos."

4. **Demanda del Partido de la Revolución Democrática.** Tras detallar los antecedentes que estimaron pertinentes, en un concepto de invalidez, se expusieron los siguientes argumentos de inconstitucionalidad:

a) **Único.** El Decreto 321, por el que se adicionan los artículos 32 Bis, numeral 3, fracción V y 32 Quáter, numeral 4, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango es violatorio de los artículos 1o., 35, fracciones I y II, 39, 40, 41 y 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal y 63, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, porque permiten que, a partir de la postulación de una candidatura común –cuando exista convenio registrado ante la autoridad electoral–, se efectúe la transferencia de votos entre los partidos políticos, lo cual atenta contra la voluntad del electorado en emitir su sufragio en favor de determinado partido que participa con otro en el proceso electoral postulando un mismo candidato.

b) Se argumenta que el decreto, cuya invalidez se reclama, es contrario a toda norma de derecho electoral, ya que a partir de las reformas electorales de dos mil ocho y dos mil catorce, se determinó que es ilegal la transferencia o distribución de votos entre partidos.

c) Así, los preceptos legales que se consideran inválidos permiten incorrectamente que algún partido político artificialmente goce de una serie de derechos, beneficios y prerrogativas que sólo se debe tener, exclusivamente, cuando es la voluntad del ciudadano conceder el voto a favor de dicho partido político. Se destaca que uno de los fines de la reforma electoral de dos mil ocho fue la de establecer, de manera puntual, un derecho consistente en que la votación del electorado contara en favor del partido político elegido por cada uno de los ciudadanos que emitieron su voto en jornada electoral.

d) Con base en dichas premisas, se señala que si bien es cierto que existe la posibilidad de que los partidos políticos se coaliguen electoralmente o formen candidaturas comunes con otros partidos de mayor fuerza electoral para la postulación de cargos de elección popular, con la finalidad de asegurar que sigan manteniendo su registro, también lo es que no existe parámetro razonable, ni constitucional, que justifique la transferencia de los votos entre partidos obtenidos en la elección a través de un convenio, lo que genera una desnaturalización del sufragio ejercido por la ciudadanía.

e) Se insiste que es ilegal regular la transferencia de votos entre los partidos que conformen candidaturas comunes para la postulación de candidatos a cargos de elección popular a través de un convenio de candidatura

común, ya que cada uno de los partidos políticos que conforman la candidatura común aparece con su propio emblema en la boleta electoral y los votos se sumarán para el candidato común y contarán para cada uno de los partidos políticos en los que el ciudadano haya votado, lo cual debe ser respetado en todo momento y no que al final del proceso sea contabilizado en beneficio de un partido distinto al que se votó.

f) Se cita lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 61/2008, y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, y se aclara que la candidatura común es la unión transitoria de dos o más partidos políticos para postular de manera conjunta a un candidato. Así, aun cuando se comparta la plataforma publicitaria, la finalidad, en todo momento, de los partidos políticos en candidatura común es conseguir el voto de la ciudadanía para su causa, por lo que debe respetarse la intención del voto y no transferirlo o desviarlo a otro u otros partidos políticos no marcados en la boleta.

g) En suma, se afirma que las normas reclamadas transgreden el principio de sufragio libre, porque con independencia de que el ciudadano haya tenido simpatía por el candidato común, también existió la afinidad o preferencia por uno de los partidos integrantes de la candidatura común, por ello, en la boleta electoral votó por dicha fuerza política identificada con su propio logotipo, lo cual debe computarse única y exclusivamente por el partido marcado en la boleta electoral, salvo en aquellos casos en los que el ciudadano haya marcado dos fuerzas políticas, en cuyo supuesto, el 50% del voto debe computarse para cada uno de los partidos marcados y un solo voto para el candidato común.

5. Demanda del Partido Acción Nacional. Una vez que se explicaron los antecedentes de la ley reclamada, el aludido partido promovente argumentó lo que sigue en seis conceptos de invalidez:

a) **Primero.** Los artículos 32 Bis, numeral 3, fracción V y 32 Quáter, numerales 4 y 5, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango transgreden lo señalado en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, por contravenir el principio de certeza legal, ya que en ellos se omitió prohibirle a los partidos políticos de nueva creación participar en candidatura común en su primer proceso electoral.

b) Se destaca que, dado que las entidades federativas cuentan con la competencia para idear formas de participación política diferentes a las coaliciones, el Estado de Durango estableció las candidaturas comunes; sin embargo, al regular esta figura, omitió otorgar certeza jurídica al ordenamiento

jurídico, al no preverse la prohibición a los partidos políticos de nueva creación para participar en esta figura de asociaciones políticas, soslayándose que el Poder Constituyente y la ley general sólo prohíben expresamente la participación de los partidos de nueva creación, por cuanto hace a la coalición política. Para sustentar este argumento de omisión, se citaron varias tesis de la Suprema Corte en las que se señala que la omisión legislativa parcial (deficiente regulación) es impugnabile y revisable a través de la acción de inconstitucionalidad.

c) Adicionalmente, advertida la obligación del Congreso del Estado de subsanar la omisión legislativa, se citaron varios precedentes de esta Suprema Corte, en los que, alegadamente, se resolvió que los partidos políticos de nueva creación no pueden asociarse políticamente en su primera elección, independientemente de la forma de esa asociación política (sea coalición, candidatura común, alianza, etcétera): a saber, la acción de inconstitucionalidad 40/2014 y sus acumuladas (aplicada por analogía, al haberse tratado el tema de alianza partidaria) y tesis relacionadas.

d) **Segundo.** Los referidos artículos impugnados son contrarios al artículo 116, fracción IV, incisos b) y l), de la Constitución Federal, debido a que el legislador omitió prever la forma en que se computarán los votos para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

e) La fracción V del numeral 3 del artículo 32 Bis reclamado únicamente señala que el convenio de candidatura común versará sólo en cuanto *"a la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común, para efectos de la conservación del registro y para el otorgamiento del financiamiento público"*, por lo que, a juicio del partido político, se actualiza entonces una auténtica laguna legislativa, al no regularse la asignación de diputaciones locales por el principio de representación proporcional. En ese tenor, si se atendiera, entonces, a lo que marca el numeral 4 del artículo 32 Quáter impugnado, sobre el cómputo de los votos, el partido promovente afirma que se caería en un contrasentido y se respaldaría un convenio de transferencia de votos que está prohibido constitucional y jurisprudencialmente.

f) Dicho en otras palabras, para el partido promovente, tendría que decretarse la omisión legislativa en este aspecto, puesto que los preceptos objetados no dejan clara la forma en que se habrán de asignar los cargos de representación proporcional que se obtengan a través de ese principio (ya sea para los cargos de diputados locales o regidores), es decir, no se estableció si los votos obtenidos corresponderán a los partidos o se hará conforme a lo esta-

blecido en el convenio de candidatura común, toda vez que en el artículo 32 Quáter, numeral 5, de la ley electoral del Estado de Durango se afirma que "*en la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos políticos*" y, en ese mismo orden de ideas, no es posible distinguir la intención del voto del ciudadano, en cuanto a las posiciones para asignar cargos por medio del principio de representación proporcional.

g) **Tercero.** Los artículos impugnados transgreden lo previsto en los artículos 6o., 41, fracción I y 116, fracción IV, de la Constitución Federal; en específico, los principios de certeza y libre sufragio, al permitir la implementación de un convenio de transferencia de votos.

h) Se recalca que el artículo 87, numeral 10, de la Ley General de Partidos Políticos prevé que los partidos políticos no podrán distribuir o transferir votos mediante convenios de coalición. En esa tónica, a pesar de que se trata de la reglamentación de la figura de candidatura común, lo regulado en los artículos impugnados pretende consumir un fraude a la ley con un reparto ficticio de votos que trastoca la voluntad ciudadana y que debe asimilarse a la prohibición de transferencia de las coaliciones, en atención y en aplicación analógica de lo resuelto por esta Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad 6/98, 61/2008 y sus acumuladas; 118/2008; 40/2014 y sus acumuladas, y 65/2014 y sus acumuladas.

i) **Cuarto.** Los artículos reclamados de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango son inconstitucionales, en razón de que son violatorios de los principios de universalidad del sufragio consagrados en los artículos 36, 41 y 133 de la Constitución Federal. Al respecto, se recalca la idea de fraude de ley y se destaca que los artículos 87, numeral 10, de la Ley General de Partidos Políticos y 12, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales son claros en prever la prohibición de partición o transferencia de votos en coaliciones (límite que se debe aplicar de manera analógica); además de que tal permisión para la transferencia, también transgrede los artículos 21 y 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al ser el derecho a votar universal, libre, directo, personal e intransferible.

j) **Quinto.** Se argumenta nuevamente que los artículos impugnados ocasionan un fraude a la ley que desemboca en una falsa representatividad. Así, se insiste que, al establecer en el convenio de candidatura común la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos postulantes, se trastocan los principios generales del sufragio en la conformación de los

Congresos, los cuales, en la reciente reforma político electoral de dos mil catorce, se dispuso que fueran acordes a la voluntad del electorado; de ahí que se haya determinado elevar el porcentaje de votación a tres por ciento para mantener el registro. Adicionalmente, se menciona que, al no ser la candidatura común un proyecto de gobierno homogéneo y de unidad, la transferencia sólo produciría una conformación artificial del ente legislativo.

k) **Sexto.** Se concluye que las disposiciones combatidas son un abuso de derecho y un fraude a la ley, porque la finalidad de establecer tales requisitos del convenio de candidatura común es la indebida transferencia de votos. La figura de la partición o distribución de votos avala una forma artificiosa de participar en la postulación de candidatos de los partidos políticos que integran la candidatura común cuestionada, pues esas mismas fuerzas electorales no actualizan el enriquecimiento de la vida democrática en cuanto a la pluralidad de opciones, sino únicamente una sobrerrepresentación en la conformación del órgano legislativo.

l) Finalmente, se destaca que a lo largo de la demanda de acción de inconstitucionalidad, el partido político aludió a varios criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que consideró aplicables, tales como los relacionados con los límites de las cláusulas de gobernabilidad y las coaliciones.

6. **Admisión y trámite.** En relación con las demandas recién sintetizadas, se tiene que por acuerdo de diez de marzo de dos mil quince, el Ministro Luis María Aguilar Morales, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo por interpuesta la acción de inconstitucionalidad presentada por el Partido de la Revolución Democrática, registrándola con el número 17/2015. En el mismo proveído, se designó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento.

7. Posteriormente, por acuerdo de diecinueve de marzo siguiente, se tuvo por interpuesta la acción de inconstitucionalidad presentada por el Partido Acción Nacional, registrándola con el número 18/2015; por lo que, dado que en ambos medios de control se impugnaba el mismo decreto legislativo, se ordenó su acumulación.

8. Hecho lo anterior, por diverso acuerdo de diecinueve de marzo de dos mil quince, el Ministro instructor, por un lado, admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad precisadas y le solicitó a los Poderes Legislativo y Ejecutivo que rindieran su informe; adicionalmente, al primero, le requirió copia certificada de todos los antecedentes del decreto impugnado y, al segundo,

un ejemplar del Periódico Oficial del Estado de quince de febrero de dos mil quince, en el que se publicó el Decreto 321, que contiene las reformas y adiciones reclamadas a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

9. Por otro lado, en el propio acuerdo, el Ministro instructor dio vista a la procuradora general de la República para que hasta antes del cierre de la instrucción formulara el pedimento correspondiente; requirió al presidente del Instituto Nacional Electoral para que enviara a esta Suprema Corte copia certificada de los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Acción Nacional, así como la certificación de su registro vigente y para que precisara quiénes son los presidentes de los respectivos Comités Ejecutivos Nacionales. De igual manera, le solicitó al presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango para que informara la fecha en que iniciaría el próximo proceso electoral en dicha entidad y, finalmente, le pidió al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que expresara su opinión en torno a la acción de inconstitucionalidad 17/2015 y su acumulada 18/2015.

10. Informe del Instituto Nacional Electoral. Mediante oficio número INE/SCG/0301/2015, presentado el veintisiete de marzo de este año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral desahogó el requerimiento formulado, remitiendo para tal efecto copias certificadas de los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Acción Nacional.

11. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por su parte, al rendir las opiniones solicitadas el seis de abril de dos mil quince, la referida Sala Superior expuso los razonamientos que se sintetizan a continuación:

a) Por lo que hace a que el legislador permanente de Durango incurrió en la omisión de prever en los artículos 32 Bis, numeral 3, fracción V y 32 Quáter, numerales 4 y 5, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estimó que carecía de competencia para opinar al respecto, no sin antes señalar que el demandante no hizo valer una deficiencia legislativa acerca de las disposiciones normativas tildadas de inconstitucionales, pues sólo se centra en señalar las supuestas omisiones en que incurrió el legislador, además de que esta Suprema Corte ya se ha pronunciado en el sentido de que procede alegar

omisiones legislativas cuando se trata de deficiencia en los preceptos impugnados, mas no en la ausencia de los mismos.

b) Por lo que respecta a que la implementación de la figura de la candidatura común, es inconstitucional, en la medida en que establece la transferencia de votos a través de un convenio y que, con ello, se viola, el principio universal del sufragio, señaló que esta Suprema Corte, en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil catorce, al resolver la acción de inconstitucionalidad 59/2014, determinó que los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación conforme al convenio de candidatura común registrado ante la autoridad electoral.

c) Ello, sobre la base de que en las consideraciones torales del precedente citado, consideró que las reglas respecto de la candidatura que permite que mediante un convenio se distribuyan los votos recibidos, se enmarcan dentro del ejercicio de su libertad configurativa en materia electoral y no violan precepto constitucional alguno, pues se respeta la decisión del elector, quien no vota por una partido identificado individualmente, sino por la candidatura común, y se encuentra en posibilidad de saber que su voto, en todo caso, tendrá efectos conforme a la ley y al convenio que hubiesen celebrado los partidos políticos postulantes, lo cual garantiza certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral. Por tanto, como existe criterio por parte de este Tribunal Pleno, resulta innecesario hacer un pronunciamiento al respecto.

d) El Partido Acción Nacional, en sus conceptos de invalidez, considera que las disposiciones combatidas son contrarias a los artículos 36 y 41 de la Constitución Federal, porque representan un fraude a la ley y un abuso de derecho que distorsiona el sistema de partidos políticos, al permitir que en el convenio de candidatura común se establezca la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos postulantes, contraviniendo los principios generales del sufragio en la conformación de los Congresos Federal y Estatales, los cuales en la reforma de dos mil catorce, se dispuso que fueran acordes a la voluntad del electorado.

e) Sobre dichos planteamientos, la Sala Superior consideró que no son materia de opinión, debido a que corresponde al ámbito del derecho en general y del derecho constitucional resolver lo conducente, por lo que no se requiere de una opinión especializada por parte de dicho órgano judicial por no ser temas exclusivos de derecho electoral.

12. Informe del Poder Legislativo. El nueve de abril de dos mil quince, la presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Sexta Legislatura del

Congreso del Estado de Durango rindió el informe solicitado, expresando los razonamientos que se sintetizan a continuación sobre los conceptos de invalidez de ambas demandas de acción de inconstitucionalidad:

a) En relación con el concepto de invalidez del Partido de la Revolución Democrática, se dice que los artículos 32 Bis, numeral 3, fracción V y 32 Cuá-ter, numeral 4, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango resultan acordes a la Constitución Federal. En principio, porque se respeta la decisión del elector, ya que éste no vota por un partido político identificado individualmente (como acontece en el ámbito de las coaliciones), sino que vota por la candidatura en común y, al hacerlo, sabe que su voto tendrá efectos conforme a la ley y al convenio suscrito por los partidos políticos (mismo que fue publicado para conocimiento de la población). Es decir, no se transgrede la voluntad del electorado, pues al votar un emblema común, los términos y condiciones del convenio de candidatura común se conocían anticipadamente a la jornada electoral por los votantes.

b) Lo anterior es así, con fundamento en lo resuelto por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 59/2014, en la que se analizaron disposiciones idénticas a la impugnada y se declaró su constitucionalidad, con base en el principio de libre configuración legislativa, en torno a la figura de candidatura común.

c) Tomando como premisa lo relatado en párrafos precedentes, se pasa al estudio de la demanda del Partido Acción Nacional y se afirma que es incorrecto su primer concepto de invalidez, en el que se alega la existencia de una omisión legislativa. Ello, pues a diferencia de lo que ocurre con las coaliciones, si en la legislación local no se dispuso expresamente una prohibición para que los partidos políticos de nuevo registro participaran bajo la figura de la candidatura común, entonces, no puede extenderse, dado que se provocaría una inconstitucionalidad al violentarse el principio de taxatividad de la norma, así como la libertad configurativa de las entidades federativas.

d) La figura de las candidaturas comunes tiene su asiento en el numeral 5 del artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos, el cual ya fue validado en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, y que a la letra dice: "*será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos a fin de postular candidatos.*"

e) En esa línea, se destaca que la figura de las candidaturas comunes ya fue definida y reconocida por esta Suprema Corte en la acción de incons-

titucionalidad 61/2008 y, además, en la citada acción de inconstitucionalidad 59/2014 se señaló que el legislador local podía regular esta figura política dentro del ejercicio de su libertad configurativa, por lo que no resultan aplicables los precedentes citados, en cuanto a las reglas previstas para las coaliciones.

f) Así, se reitera que no existe una obligación legal para que el legislador del Estado de Durango establezca una prohibición a los partidos políticos de nuevo registro para no participar por la figura de la candidatura común.

g) Por lo que hace al segundo concepto de invalidez del Partido Acción Nacional, se sostiene que el partido actor parte de una interpretación errónea y parcial de los artículos impugnados y que en realidad no existe una laguna jurídica, pues el artículo 32 Quáter, numeral 15 (sic), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango prevé que los votos se computarán a favor del candidato en común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio respectivo, la cual no sólo tendrá efectos para la conservación del registro y el otorgamiento del financiamiento público, sino también para efectos de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

h) La interpretación del sistema electoral que pugna el partido político promovente restringe injustificadamente el voto del electorado y sus efectos. En ese sentido, se dice que una interpretación de las reglas asignadas a las candidaturas comunes, conforme a los postulados de la Constitución Federal, permite concluir que la distribución de votos tendrá utilidad tanto para la conservación del registro y otorgamiento de financiamiento como para la asignación de cargos bajo el principio de representación proporcional.

i) En relación con los conceptos de invalidez tercero, cuarto, quinto y sexto del Partido Acción Nacional, se afirma que las normas reclamadas, de ninguna manera, ocasionan una transferencia de votos que transgreda los principios de sufragio y de certeza ni tampoco producen un abuso de derecho o fraude a la ley.

j) Primero, porque se respeta la decisión del electorado, dado que no se vota por un partido político identificado individualmente, sino por una candidatura común y, segundo, se insiste que esta postura está respaldada por lo resuelto por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 59/2014, en el que se destacó que las reglas previstas para las candidaturas en común y la forma en que se contabilizarán los votos para los partidos políticos forman parte de la libertad configurativa del legislador local.

13. **Informe del Poder Ejecutivo.** El diez de abril de dos mil quince, el consejero general de Asuntos Jurídicos del Gobierno del Estado de Durango rindió el informe solicitado al Ejecutivo, en el que manifestó los siguientes razonamientos en torno al fondo de la controversia:

a) Por lo que hace al primer y segundo conceptos de invalidez del Partido Acción Nacional, se afirma que los artículos cuestionados no contravienen el principio de certeza jurídica en cuanto a la participación de un partido político de nueva creación a través de la figura de la candidatura común, ni tampoco se actualiza una laguna jurídica u omisión que conlleve a una transgresión al principio de sufragio y al de representación proporcional. Para ello, el Poder Ejecutivo utiliza los mismos argumentos del Poder Legislativo para defender la constitucionalidad de las normas reclamadas, destacando, entonces, que no existe una obligación para prohibir a los partidos políticos de nueva creación su participación en la elección a través de una candidatura común y que de una interpretación sistemática existen reglas para la aplicación de los votos de este tipo de candidaturas a los cargos de representación proporcional.

b) Respecto a los conceptos de invalidez tercero, cuarto, quinto y sexto del Partido Acción Nacional y el único del Partido de la Revolución Democrática, se razona que los preceptos impugnados tampoco violentan los principios del sufragio ni representa un fraude a la ley o un abuso del derecho. De igual manera, se expusieron los mismos argumentos del Poder Legislativo para defender su constitucionalidad.

14. **Informe del Instituto Electoral Local.** Posteriormente, el trece de abril de dos mil quince, el consejero presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango cumplió con el requerimiento solicitado y, entre otras cuestiones, destacó que el proceso electoral en tal entidad federativa comienza la primera semana del mes de octubre de dos mil quince.

15. **Pedimento.** El procurador general de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

16. **Cierre de la instrucción.** Finalmente, tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de veinticuatro de abril de dos mil quince, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado I.

II. Competencia

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado II.

17. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que partidos políticos nacionales plantean la posible contradicción entre la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango y diversos preceptos de la Constitución Federal.

III. Precisión de las normas reclamadas

18. Del análisis de los escritos de demanda de las acciones de inconstitucionalidad, se advierte que se solicitó la inconstitucionalidad de los artículos 32 Bis, numeral 3, fracción V y 32 Quáter, numerales 4 y 5, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, publicados en el Decreto 321, inserto en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango Número 14, de quince de febrero de dos mil quince.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado III.

19. Así, esta Suprema Corte tiene a los tres preceptos legales como reclamados, pues aunque la mayoría de los argumentos están destinados a evidenciar una supuesta transferencia de votos u omisiones relacionadas con la figura de candidatura común, ambos partidos destinaron sus argumentos de inconstitucionalidad teniendo como premisa que las tres normas conforman un **sistema** que regula las candidaturas comunes, la forma en que participan los partidos políticos, la manera en se distribuyen los votos y sus efectos.

IV. Oportunidad

20. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal² (de ahora en adelante "Ley Reglamentaria de la Materia") dispone que el plazo para pro-

² "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.—En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

mover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.

21. En el caso, los partidos políticos accionantes combatieron varias normas publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango por medio del Decreto 321, en el que: *"Se reforma la denominación del capítulo IV, del título primero, del libro segundo; se adicionan los artículos 32 Bis, 32 Ter y 32 Quáter; se derogan la fracción III del artículo 65, y la XIII del artículo 89, así como el párrafo quinto del artículo 191; se reforman los artículos 66, 171, 267, 280, 282, 283, 292 y 396, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango."*

22. Luego, como los artículos 32 Bis, numeral 3, fracción V y 32 Quáter, numerales 4 y 5, impugnados, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango fueron adicionados a la legislación a través del referido Decreto 321 (no tenían precedente en la ley) y éste fue publicado el domingo quince de febrero de dos mil quince, el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad en contra de tales normas transcurrió del lunes dieciséis de febrero al martes diecisiete de marzo del mismo año; por ende, dado que la demanda del Partido de la Revolución Democrática se presentó el diez de marzo del año en curso y la del Partido Acción Nacional el diecisiete del mismo mes y año, ambas en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, resulta inconcuso que se presentaron de manera oportuna y, por tanto, se satisface el requisito de procedencia que se analiza.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado IV.

V. Legitimación

23. Las acciones de inconstitucionalidad que ahora se analizan fueron promovidas por sujetos legitimados para interponerlas, como se evidencia con las consideraciones y razonamientos que se desarrollan a continuación:

24. En lo que interesa, el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ dispone, sustancial-

³ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

mente, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales federales o locales.

25. En consonancia con la disposición anterior, el artículo 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de la Materia⁴ establece que se considerarán parte demandante en las acciones promovidas contra leyes electorales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales, cuando así corresponda.

26. De los preceptos aludidos es posible desprender que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral podrán promover acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales federales o locales, por conducto de sus dirigencias nacionales, para lo cual, debe observarse que:

a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;

b) El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso);

c) Quien suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello; y,

d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

27. Precisado lo anterior, debe recordarse que, en el caso, la acción de inconstitucionalidad 17/2015 fue promovida por Carlos Navarrete Ruiz, quien se ostentó como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la

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

"...

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

⁴ "Artículo 62. ...

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

Revolución Democrática que, según consta en la certificación expedida por el Instituto Nacional Electoral, tiene registro como partido político nacional. Además, esa persona cuenta con las atribuciones para representar al partido y designar apoderados al efecto, como se desprende del artículo 104, inciso e), de los estatutos que rigen su normatividad interna.⁵

28. A lo anterior debe agregarse que, a través del presente medio de control constitucional, el promovente combate, por una parte, normas materialmente electorales, ya que los numerales reclamados de los artículos 32 Bis y 32 Quáter de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango regulan las candidaturas comunes.

29. Así, es posible concluir que el promovente está legitimado para intentar este medio de control de constitucionalidad, pues atento a las consideraciones desarrolladas, satisface los extremos previstos en la normativa aplicable al efecto.

30. Lo mismo ocurre en el caso de la diversa acción de inconstitucionalidad 18/2015, que fue promovida por Gustavo Enrique Madero Muñoz, en su carácter de presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional. Ello, porque en autos se cuenta con la certificación de que el partido accionante tiene registro nacional y que quien suscribe la demanda, efectivamente, fue electo como presidente del referido comité, por lo que, conforme a los artículos 43, numeral 1, inciso a) y 47, numeral 1, inciso a), de sus estatutos,⁶ ostenta la representación política y legal de dicho instituto político.

⁵ **"Artículo 104.** El titular de la presidencia nacional tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

"...

"e) Representar legalmente al partido y designar apoderados de tal representación."

⁶ **"Artículo 43**

1. Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:

a) Ejercer por medio de su presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, el presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente."

"Artículo 47

"1. La o el presidente del Comité Ejecutivo Nacional, lo será también de la Asamblea Nacional, del Consejo

"Nacional y la Comisión Permanente Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes:

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado V.

31. Adicionalmente, como en el caso anterior, el partido actor combate diversas normas de la mencionada Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango que regulan la materia comicial en esa entidad federativa. En este orden de ideas, es posible concluir que también en este caso se colma el requisito de legitimación que se analiza.

VI. Causas de improcedencia y sobreseimiento

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VI.

32. El Poder Legislativo y el Ejecutivo no plantearon ninguna causal de improcedencia o sobreseimiento y esta Suprema Corte tampoco advierte de oficio la actualización de alguna de ellas, por lo que se procede a estudiar los conceptos de invalidez de los partidos políticos promoventes.

VII. Precisión metodológica del estudio de fondo

33. En los apartados subsecuentes de la presente sentencia se analizarán los conceptos de invalidez en forma distinta a como fueron presentados por los partidos políticos accionantes. Así, de un análisis conjunto de las demandas de inconstitucionalidad, se advierten tres argumentos de inconstitucionalidad diferenciados en contra de los artículos 32 Bis, numeral 3, fracción V y 32 Quáter, numerales 4 y 5, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, los cuales consisten en los siguientes:

a) Los preceptos reclamados permiten una transferencia de votos entre partidos políticos a partir de un convenio de candidatura común, el cual produce un abuso de derecho y un fraude a la ley, y transgrede los principios constitucionales de certeza y libre sufragio.

b) Existe una omisión legislativa de índole parcial, ya que las normas impugnadas no establecen la prohibición a los partidos políticos de nuevo registro para formar parte de una candidatura común en su primera elección.

c) Se omitió regular en los preceptos cuestionados la forma en que se computarán los votos para la asignación de diputados locales por

"a) Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere el inciso a) del artículo 43 de estos estatutos. Cuando el presidente nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del partido el secretario general."

el principio de representación proporcional cuando deriven de una candidatura en común, lo cual actualiza una omisión legislativa parcial que violenta el principio de certeza y el artículo 116, fracción IV, incisos b) y l), de la Constitución Federal.

34. Consecuentemente, se pasa al estudio conjunto de los temas de inconstitucionalidad recién advertidos que se efectuarán en los apartados VIII, IX y X de la presente sentencia.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VII.

VIII. Análisis del alegato de existencia de transferencia de votos

35. Tanto el Partido de la Revolución Democrática como el Partido Acción Nacional afirmaron que las tres normas reclamadas ocasionaban, a partir del convenio de candidatura común, una transferencia de votos entre partidos políticos que se encuentra vetada constitucional y jurisprudencialmente. Este Tribunal Pleno considera tales planteamientos como **infundados**.

36. En primer lugar, deben destacarse los antecedentes legislativos de la reforma objetada, al ser fundamentales para el análisis de constitucionalidad. Al respecto, se tiene que a partir de la modificación constitucional en materia política-electoral y lo resuelto por esta Suprema Corte en un conjunto de acciones de inconstitucionalidad relacionadas con esa materia en el dos mil catorce, entre la que destaca la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, el Congreso del Estado de Durango decidió modificar sus disposiciones electorales para adecuarse a los precedentes de este Tribunal Constitucional y para incorporar a su ordenamiento jurídico la figura de candidaturas comunes (se señala tal finalidad en la iniciativa de reforma).

37. En ese sentido, el órgano legislativo local reformó y adicionó la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales e incorporó al libro segundo ("De los partidos políticos y agrupaciones políticas"), título primero ("Disposiciones generales"), capítulo IV, una serie de normas para regular tales candidaturas comunes. Ello, a partir de la emisión del citado Decreto 321 ("*Se reforma la denominación del capítulo IV, del título primero, del libro segundo; se adicionan los artículos 32 Bis, 32 Ter y 32 Quáter; se derogan la fracción III del artículo 65, y la XIII del artículo 89, así como el párrafo quinto del artículo 191; se reforman los artículos 66, 171, 267, 280, 282, 283, 292 y 396, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales*").

para el Estado de Durango"), publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango Número 14, de quince de febrero de dos mil quince.

38. En lo que respecta a las modificaciones relacionadas con la figura de candidaturas comunes, el texto de las normas posteriores al decreto es el siguiente (se resaltan en negritas los preceptos reclamados):

"(Reformada su denominación,
P.O. 15 de febrero de 2015)
"Capítulo IV
"De las candidaturas comunes, frentes,
coaliciones y fusiones

"Artículo 32

"1. Los partidos políticos, para las elecciones que se celebren en la entidad federativa, podrán constituir frentes, coaliciones, así como fusionarse, de conformidad a las disposiciones y reglas establecidas en la ley general y en la Ley General de Partidos Políticos, para tal efecto."

(Adicionado, P.O. 15 de febrero de 2015)

"Artículo 32 Bis

"1. Los partidos políticos, tendrán derecho a postular candidaturas comunes para la elección de gobernador, diputados de mayoría y planillas de Ayuntamientos. Los partidos políticos que postulen candidato común deberán suscribir un convenio firmado por sus representantes y dirigentes, el que deberán presentar para su registro ante el Consejo General, hasta cinco días antes del inicio del periodo de registro de candidatos de la elección de que se trate.

"2. Los partidos políticos que postulen candidato a gobernador en común deberán también suscribir convenio de candidatura común para los cargos a integrar los Ayuntamientos en todos los Municipios que conforman la geografía electoral del Estado.

"3. El convenio de candidatura común deberá contener:

"I. Nombre de los partidos que la conforman, así como el tipo de elección de que se trate;

"II. Emblema común de los partidos que lo conforman y el color o colores con que se participa;

"III. Nombre, apellidos, edad, lugar de nacimiento, domicilio, clave de la credencial para votar y el consentimiento por escrito del candidato;

"IV. La aprobación del convenio por parte de los órganos directivos correspondientes de cada uno de los partidos políticos postulantes del candidato común;

"V. La forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común, para efectos de la conservación del registro y para el otorgamiento del financiamiento público, y

"VI. Indicar las aportaciones en porcentajes de cada uno de los partidos para gastos de la campaña, sujetándose a los límites de contratación de los medios de comunicación distintos a radio y televisión y a los topes de gastos de campaña determinados por el Consejo General."

(Adicionado, P.O. 15 de febrero de 2015)

"Artículo 32 Ter

"1. Al convenio de candidatura común deberá anexársele los siguientes documentos:

"I. La documentación que acredite que los partidos políticos postulantes del candidato común entregaron en tiempo y forma su plataforma electoral a la autoridad electoral; y

"II. Las actas que acrediten que los órganos internos de los partidos aprobaron de conformidad con sus estatutos, la firma del convenio de candidatura común para la elección que corresponda."

(Adicionado, P.O. 15 de febrero de 2015)

"Artículo 32 Quáter

"1. El Consejo General dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de registro del convenio de candidatura común, deberá resolver lo conducente sobre la procedencia del mismo, mandando publicar su resolución en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

"2. Los partidos políticos que postulen candidatos comunes no podrán postular candidatos propios ni de otros partidos políticos para la elección que convinieron la candidatura común.

"3. Para los efectos de la integración de los organismos electorales, del financiamiento y de la responsabilidad en materia electoral, civil y penal, los partidos políticos que postulen candidatos comunes mantendrán su autonomía y serán responsables de sus actos.

"4. Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante el Consejo General.

"5. En la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos."

39. Como se puede observar, a partir de la modificación legislativa que da origen al presente asunto, el Congreso del Estado de Durango instauró como una de las formas de asociación de los partidos políticos la candidatura común a partir de la suscripción de un convenio para las elecciones de gobernador, diputados de mayoría y planillas de Ayuntamiento. Ese convenio deberá reunir ciertos requisitos, como su aprobación por parte de los órganos directivos de los partidos políticos postulantes, su resolución favorable por parte del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de ese Estado y su publicación en el Periódico Oficial de la entidad.

40. En el decreto legislativo reclamado se dice que esas normas encuentran, a su vez, fundamento normativo en el artículo 85, numeral 5, de la Ley General de Partidos Políticos, que prevé que: "*Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.*" y son reglamentarias del artículo 63, párrafo tercero, de la Constitución del Estado de Durango, el cual dispone que: "*Los partidos políticos tendrán derecho a postular candidaturas comunes para la elección de gobernador, diputados de mayoría y planillas de Ayuntamientos.*"

41. Dicho lo anterior, **por lo que respecta a las normas impugnadas, en específico a través de este medio de control constitucional**, se tiene que la fracción V del numeral 3 del artículo 32 Bis y los numerales 4 y 5 del artículo 32 Quáter de la ley electoral en comento establecen, por un lado, que uno de los requisitos del convenio de la candidatura común es contener la forma en que se distribuirán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura para efectos de la conservación del registro y otorgamiento de financiamiento y, por otro lado, se complementa tal disposición y se indica que en la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos postulantes y que los votos se computarán a

favor del candidato en común y se distribuirán porcentualmente a los partidos políticos conforme al respectivo convenio.

42. Ahora bien, el argumento principal de inconstitucionalidad en contra de estas disposiciones, entendidas como un sistema, consiste en que se produce una violación a los principios de certeza jurídica y de libre sufragio, ocasionado un abuso de derecho y un fraude a la ley, ya que los votos a favor de un candidato en común no se distribuirán conforme a la voluntad del votante, sino de acuerdo a lo dispuesto previamente en un convenio por parte de los partidos políticos, beneficiando a los partidos políticos en lugar de a la decisión del electorado. Además, únicamente a juicio del Partido de la Revolución Democrática, el convenio evita una distribución igualitaria y asignación de los votos para los partidos políticos postulantes cuando se marquen dos o más fuerzas políticas unidas en candidatura común en la respectiva boleta.

43. Este Tribunal Pleno no coincide con los anteriores razonamientos, toda vez que la regulación de los requisitos y lineamientos para la postulación de candidaturas comunes y la forma del cómputo de sus votos queda bajo el amparo de la libre configuración legislativa del Congreso Local. Ello, en aras de respetar el artículo 116 de la Constitución Federal y toda vez que se respetan, a su vez, los principios de certeza y de libertad de sufragio.

44. Esta conclusión tiene sustento en un precedente reciente de esta Suprema Corte: la **acción de inconstitucionalidad 59/2014**, resuelta el veintitrés de septiembre de dos mil catorce, tal como fue destacado por los Poderes Ejecutivo y Legislativo y por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su respectivo informe.

45. En tal asunto se analizó el artículo 176, párrafo cuarto, de la legislación electoral del Estado de Baja California Sur,⁷ en el que, precisamente, se

⁷ Ley Electoral del Estado de Baja California Sur

"Artículo 176. El Consejo General dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de registro del convenio de candidatura común, deberá resolver lo conducente sobre la procedencia del mismo, mandando publicar su resolución en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

"Los partidos políticos que postulen candidatos comunes no podrán postular candidatos propios ni de otros partidos políticos para la elección que convinieron la candidatura común.

"Para los efectos de la integración de los organismos electorales, del financiamiento y de la responsabilidad en materia electoral, civil y penal, los partidos políticos que postulen candidatos comunes mantendrán su autonomía y serán responsables de sus actos.

"Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante el instituto.

"En la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos."

estableció, en idénticos términos textuales, el mismo tipo de regulación de las candidaturas comunes y la distribución de los votos a partir de un convenio entre los partidos políticos postulantes. Los partidos accionantes en ese momento argumentaron que esa forma de distribución de votos, por medio del convenio constituía una transferencia ilegal de votos, razonamiento que fue declarado **infundado**, por unanimidad de nueve votos de los miembros de este Tribunal Pleno.

46. La razón fundamental consistió en que se actuaba bajo los límites del principio de libertad configurativa del Estado de Baja California Sur y la manera de computar los votos no afectaba la voluntad del electorado, pues en la boleta aparecía en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos y, por ende, a través del convenio previamente publicado, el electorado tenía conocimiento de cómo y en qué porcentaje se beneficiarían los partidos políticos postulantes en común para las demás prerrogativas. El texto de la sentencia es el que sigue (negritas añadidas):

"Como se advierte, la norma impugnada prevé reglas de cómputo y distribución de los votos respecto de candidaturas comunes, forma de participación o asociación de partidos políticos con el fin de postular candidatos que las entidades federativas pueden establecer en sus Constituciones Locales, de conformidad con el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos (cuya constitucionalidad ha sido reconocida en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014).

"En este sentido, aun cuando las entidades federativas gozan de libertad de configuración para regular otras formas de participación o asociación de los partidos, distintas de los frentes, las fusiones y las coaliciones –regulados en la Ley General de Partidos Políticos–, ésta no es irrestricta, pues deben observar los parámetros constitucionales que permitan el cumplimiento de los fines de los partidos políticos como entidades de interés público, en términos del artículo 41, base I, de la Norma Fundamental, a saber, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

"En el caso concreto, la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, en su artículo 36, fracción IX, contempla la existencia de las candidaturas comunes, delegando en el legislador local el establecimiento de las reglas a que se sujetarán:

" ...

"Al respecto, la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, en su título décimo primero, capítulo único, 'De las candidaturas comunes, frentes, fusiones y coaliciones', específicamente, en los artículos 174 a 176, regula la figura bajo análisis, destacando, en lo que interesa, las siguientes disposiciones:

"1. Los partidos con registro pueden postular candidaturas comunes para la elección de gobernador, diputados de mayoría y planillas de Ayuntamientos, para lo cual deben celebrar un convenio firmado por sus representantes y dirigentes y presentarlo para su registro ante el Instituto Estatal Electoral hasta cinco días antes del inicio del periodo de registro de candidatos de la elección de que se trate (artículo 174, párrafo primero).

"2. El convenio debe contener, entre otros, el nombre de los partidos que conforman la candidatura común, así como el tipo de elección de que se trate; el emblema común de los partidos que la integran y el color o colores con que se participa; y la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos que la postulan, para efectos de conservación del registro y otorgamiento de financiamiento público (artículo 174, párrafo cuarto, fracciones I, II y V).

"3. Al convenio debe anexarse la documentación que acredite que los partidos políticos postulantes del candidato común entregaron en tiempo y forma su plataforma a la autoridad electoral (artículo 175, fracción I).

"4. El Consejo General del Instituto Estatal Electoral, dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de registro del convenio, debe pronunciarse sobre su procedencia y publicar su resolución en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado (artículo 176, párrafo primero).

"5. Los partidos que postulen candidatos comunes no pueden postular candidatos propios, ni de otros partidos, para la elección que convinieron la candidatura común (artículo 176, párrafo segundo).

"6. En la boleta electoral debe aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos (artículo 176, párrafo quinto).

"Ahora bien, al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, este Tribunal Pleno definió a la candidatura común como la unión de dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, para postular al mismo candidato, lista o fórmula, cumpliendo

los requisitos que en cada legislación se establezcan; así también, se le distinguió de la coalición, señalando que, mientras en ésta, los partidos, no obstante las diferencias que pueda haber entre ellos, deben llegar a un acuerdo con objeto de ofrecer al electorado una propuesta política identificable, en aquélla, cada partido continúa sosteniendo su propia plataforma electoral, sin tener que formular una de carácter común (lo que, en la especie, sí se exige, como se refirió en el punto 3 anterior).

"Con independencia de lo anterior, a diferencia de lo que se establece respecto de coaliciones en el artículo 87, párrafo 12, de la Ley General de Partidos Políticos, en el sentido de que cada uno de los partidos coaligados aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral; en el artículo 176, párrafo quinto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, se prevé que, en candidatura común, aparezca en un mismo espacio de la boleta el emblema conjunto de los partidos que contiendan bajo esta modalidad (como se indicó en el punto 6 anterior).

"De este modo, si el elector marca el emblema conjunto de los partidos políticos que conforman la candidatura común, **no existirá duda sobre su voluntad de apoyar tanto al candidato como a los partidos que lo postularon; sin que pueda, por tanto, manipularse su voto**, a efecto de otorgar indebidamente a un partido los sufragios necesarios para conservar el registro y acceder a la prerrogativa de financiamiento.

"En este orden de ideas, para efectos del reparto de los votos emitidos a favor de la candidatura común entre los partidos que la integran, no puede sino estarse a los términos del convenio que éstos hubiesen celebrado y que el Instituto Estatal Electoral haya aprobado y publicado en el Boletín Oficial Local, con objeto de que la ciudadanía conozca la forma como se distribuirán los sufragios en caso de que decida votar por la candidatura común.

"De lo anterior, se advierte que, **contrario a lo manifestado por el accionante, las reglas establecidas por el legislador local respecto de la candidatura común se enmarcan dentro del ejercicio de su libertad de configuración en materia electoral y no violan precepto constitucional alguno, pues se respeta la decisión del elector, quien no vota por un partido identificado individualmente, sino por la candidatura común, y se encuentra en posibilidad de saber que su voto, en todo caso, tendrá efectos conforme a la ley y al convenio que hubiesen celebrado los partidos políticos postulantes, lo cual garantiza certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral.**

"Además, no se genera inequidad en la contienda, pues todos los partidos se encuentran en aptitud de participar bajo esta modalidad –lo cual obedecerá a razones de oportunidad y estrategia política de cada uno de ellos–, al tiempo que obligados a alcanzar el porcentaje mínimo de votación que se requiere para conservar el registro y acceder a prerrogativas que, en Baja California Sur, es el tres por ciento de la votación válida emitida.

"Así pues, la justificación de la norma impugnada estriba en la determinación sobre la procedencia o no del registro del convenio de candidatura común que debe hacer el Instituto Electoral del Estado; en la publicación del mismo en el medio oficial de difusión local para conocimiento de los electores; y en la necesidad de otorgar plenos efectos al voto emitido a favor de la candidatura común, no sólo en beneficio del candidato, sino también de los partidos que la conforman, en cuanto a la conservación de registro y el acceso, en particular, a la prerrogativa de financiamiento.

"Similares consideraciones se sostuvieron por este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 129/2008 y su acumulada 131/2008, que, aunque se refiere a coaliciones locales, comparte con la que nos ocupa la premisa básica del emblema común de los partidos políticos que intervienen en el proceso electoral bajo una forma de asociación; a diferencia de las acciones de inconstitucionalidad 6/98, 61/2008 y sus acumuladas y 118/2008, invocadas por el promovente, que presuponen la aparición en la boleta electoral del emblema por separado de cada uno de los partidos coaligados, cuyas razones, por lo mismo, no son aplicables.

"Por consiguiente, debe reconocerse la validez del artículo 176, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, al haber resultado infundados los argumentos hechos valer por el accionante. ..."

47. Consecuentemente, con base en este precedente, esta Suprema Corte entiende que no existe vicio de constitucionalidad alguno de las normas reclamadas: primero, porque bajo el principio de libertad configurativa se permite que los Estados de la República regulen la figura de candidaturas comunes y lo hagan a través de convenios aprobados por los órganos electorales locales; segundo, debido a que tampoco se afectan los principios de certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral, al amparar esa libertad configurativa la posibilidad de que los convenios contengan las reglas sobre la distribución de los votos a favor de un candidato en común para los partidos políticos postulantes y, tercero, dado que se respeta la voluntad del elector en relación con los efectos de su voto para los partidos políticos,

al tener previo conocimiento del mecanismos de distribución con base en un convenio previamente publicado y aprobado.

48. Así, a diferencia de lo afirmado por el Partido de la Revolución Democrática en la presente acción de inconstitucionalidad, es inexacto que los electores puedan marcar dos o más fuerzas políticas de una candidatura común en el Estado de Durango, pues ésta se representa en la boleta con un solo emblema en el que se conjugan todos los partidos políticos postulantes de la respectiva candidatura, los cuales se ven supeditados en todos los casos al convenio correspondiente previamente conocido por el electorado.

49. Además, en contraposición a lo razonado por el Partido Acción Nacional, esta forma de asignación de votos para los partidos políticos a partir de un convenio, lejos de crear incertidumbre jurídica y de constituir un abuso de derecho, fraude a la ley o desacato al principio de libre sufragio, conlleva una certeza previa de cómo se distribuirán los votos emitidos a favor de un candidato en común postulado por varios partidos políticos que fue votado a partir de un emblema en común, respetándose, entonces, la voluntad del electorado.

50. En ese sentido, se sustenta la constitucionalidad de los preceptos cuestionados, tomando en cuenta que en la citada acción de inconstitucionalidad 59/2014 se impugnó, de manera formal, una norma con idéntico contenido material que el numeral 4 del artículo 32 Quáter reclamado por esta vía (en ese caso, se objetó el transcrito artículo 176, párrafo cuarto, de la legislación electoral del Estado de Baja California Sur) y destacando, adicionalmente, que como se relató en párrafos precedentes, los ahora impugnados artículo 32 Quáter, numeral 5 y el numeral 3, párrafo V, del artículo 32 Bis de la ley electoral del Estado de Durango son disposiciones que complementan la regla de distribución de los votos a favor de los partidos políticos postulantes de una candidatura en común, a través de lo implementado en un convenio, por lo que detentan los mismos rasgos de constitucionalidad.

51. La declaratoria de constitucionalidad a la que llegó esta Suprema Corte en el aludido precedente, tuvo como premisa argumentativa que, dentro de las posibilidades de libertad configurativa de un Estado de la República que no invaden el resto de lineamientos y derechos previstos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales; en específico, el derecho al libre sufragio y a lo contenido en los artículos 41 y 116 constitucionales, se encuentra la permisión constitucional consistente en que, para la votación de una candidatura en común, se puede establecer en la legislación local que en la boleta de la respectiva elección sólo se incluirá un emblema único que englobe

a todos los partidos postulantes de la candidatura (contenido específico del numeral 5 del artículo 32 Quáter reclamado) y que, consecuentemente, en el convenio es posible establecer la forma en que se distribuirán los votos para efectos de la conservación del registro y el otorgamiento del financiamiento público y el cómputo se hará conforme a tales disposiciones (contenido específico del numeral 4 del artículo 32 Quáter impugnado).

52. En este sentido, reiterando nuestro precedente, esta Suprema Corte considera que las normas reclamadas no permiten una transferencia ilegal de votos, sino que la conformación y regulación de las candidaturas comunes encuentra cabida en las competencias y límites constitucionales para tal efecto.

IX. Análisis de la alegada existencia de una omisión legislativa parcial sobre candidaturas comunes

53. En su primer concepto de invalidez, el Partido Acción Nacional sostiene que los artículos impugnados provocan una omisión legislativa que transgrede el principio de certeza y el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, ya que, al regular la figura y cómputo de votos de las candidaturas comunes, no se estableció como una prohibición a los partidos políticos de nueva creación participar en una candidatura común en su primer proceso electoral.

54. Este Tribunal Pleno considera que, en estricto sentido, no se actualiza una omisión legislativa parcial⁸ que deba ser advertida y sancionada por esta Suprema Corte, ya que aunque es cierto que los partidos de nuevo registro deben acreditar su fuerza jurídica de manera independiente en su primer proceso electoral, la aludida prohibición **deriva** de una interpretación sistemática y conforme del ordenamiento electoral del Estado de Durango, en conjunción con la Constitución Federal y la Ley General de Partidos Políticos.

⁸ Es importante hacer notar que no se desestima el planteamiento de omisión legislativa, debido a que es criterio reiterado de esta Suprema Corte que, a través de la acción de inconstitucionalidad, es posible cuestionar la existencia de una omisión legislativa de índole parcial, al ser una deficiente regulación normativa. En el caso concreto, las normas reclamadas son precisamente las que regulan los requisitos de las candidaturas en común, por lo que es posible estudiar el razonamiento consistente en que son normas deficientes, al no prever una prohibición a los partidos políticos de nuevo registro que busquen conformar una candidatura común. El criterio sobre la omisión parcial se refleja en la tesis P./J.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VIII, en cuanto al reconocimiento de validez de los artículos 32 Bis, numeral 3, fracción V y 32 Quáter, numerales 4 y 5, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, publicados mediante Decreto 321 en el Periódico Oficial de dicha entidad el 15 de febrero de 2015.

55. En principio, debe resaltarse que esta Suprema Corte ha señalado en diversos precedentes que la Constitución Federal, en específico, a partir de lo previsto en los artículos 9, 35, fracciones II y III, 41, fracción I y 116, fracción IV, reconoce el derecho a votar y ser votado y a la libertad de asociación política, sea transitoria o por medio de partidos políticos. En ese sentido, se ha reconocido que las entidades federativas cuentan con la facultad de regular en su Constitución y leyes secundarias, la materia electoral, en las que, entre otros aspectos, deben garantizar que los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos; que reciban en forma equitativa financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; que fijen los criterios para establecer los límites a sus erogaciones; que accedan a la radio y la televisión; que se establezcan las reglas para las precampañas y las campañas electorales; que se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes y sus prerrogativas; que se establezca un sistema de medios de impugnación, se fijen las causales de nulidad de las elecciones y se tipifiquen los delitos, faltas y sanciones en materia electoral, entre otras cuestiones.

56. La pregunta pertinente, entonces, para la resolución del presente medio de control es si existe o no un lineamiento previsto en la Constitución Federal o derivado de una ley general que obligue a los Estados de la República a regular de cierta manera la forma de participación de los partidos políticos de nuevo registro en una elección; en particular, a través de la figura de candidatura común.

57. Esta Suprema Corte cuenta con tres precedentes en los que se abordó, directa o indirectamente, el tema de la participación de los partidos políticos de nueva creación bajo una candidatura en común. En primer lugar, se tiene que en la acción de inconstitucionalidad 17/2014, resuelta el nueve de septiembre de dos mil catorce, este Tribunal Pleno declaró constitucional

5/2008, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, noviembre de 2009, página 701, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas."

el artículo 35, primer párrafo, numeral 6, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en la cual se establecía una prohibición para que los partidos políticos de nuevo registro formaran candidaturas comunes hasta en tanto no hayan participado de manera individual en un proceso electoral local.

58. En dicha sentencia, se destacó que de una interpretación armónica y sistemática de lo dispuesto por los artículos 9o., 35, fracción III y 41, fracción I, de la Constitución Federal, es posible concluir que la libertad de asociación, tratándose de partidos políticos, no es absoluta, sino que está afectada por una característica de rango constitucional, conforme a la cual, su participación en los procesos electorales queda sujeta a lo que disponga la ley ordinaria, ya sea federal o local, y compete al legislador prever en la ley la forma en que se organizarán los ciudadanos en materia política, conforme a criterios de razonabilidad; es decir, de manera tal que no hagan nugatorio el ejercicio de este derecho en materia política, impidiendo la consecución de los fines que persiguen los partidos políticos.

59. A partir de esa premisa argumentativa, se llegó a la conclusión de que la referida prohibición específica para los partidos políticos de nuevo registro no ocasionaba una violación constitucional:

"Ahora bien, el artículo 35, primer párrafo, numeral 6 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, es del tenor siguiente:

"'Artículo 35.' (se transcribe)

"La norma transcrita es clara en establecer que los partidos políticos con nuevo registro no podrán, entre otros, formar candidaturas comunes, hasta en tanto no hayan participado de manera individual en un proceso local.

"La confrontación de la disposición cuestionada con los artículos de la Constitución Federal que se aducen como violados, demuestra que no asiste la razón al partido político actor, en virtud de que la limitación combatida tiene como finalidad que el partido de nuevo registro demuestre su fuerza en un proceso electoral, esto es, que en su individualidad acredite que representa una corriente democrática con cierto apoyo electoral.

"Lo anterior es así, porque la razonabilidad de la norma impugnada atiende precisamente a la finalidad constitucional que debe perseguir todo partido político, que como ha quedado expuesto, en términos del artículo 41 de la Constitución Federal, no es otra, sino la de promover la participación del

pueblo en la vida democrática, contribuyendo a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen; para ello, se requiere de institutos políticos que representen una verdadera opción para los ciudadanos y para demostrar ésta, es necesario que en su primera contienda electoral participen de manera individual, ya que de hacerlo a través de una candidatura común, su fuerza no se advertiría de manera objetiva, por la identificación del partido político de nueva creación con otro partido que ya haya tenido experiencias en procesos electorales.

"Lo razonado demuestra que contrariamente a lo que aduce el promovede de la acción, la norma combatida sí tiene el referido requisito de razonabilidad que se exige en este tipo de legislaciones, ya que la regulación guarda congruencia con la finalidad constitucional que persiguen todos los partidos políticos, la que no podría advertirse si se permite la participación de partidos políticos de nuevo registro en candidaturas comunes, ni aun aceptando que en la boleta de votación se distinga con claridad a qué partido se otorga el sufragio, pues tal preferencia se ve fuertemente influenciada por el candidato común, sin que con ello pueda afirmarse que en realidad el voto se entregó al partido postulante. Por tanto, la disposición combatida no transgrede el derecho fundamental de asociación que protegen los artículos 9o. y 35, fracción III, de la Constitución Federal, ni los principios que rigen para los partidos políticos previstos en los diversos 41, fracción I y 116, fracción IV, de la propia Constitución, toda vez que no se impide la participación de partidos políticos de nueva creación en procesos electorales, sino que simplemente se exige su participación de manera individual en al menos un proceso electoral para demostrar su fuerza real como instituto político y, por tal motivo, que efectivamente constituye una oferta de gobierno capaz de conservarse en otros procesos electivos.

"Sobre el particular, resulta aplicable, por analogía y en lo conducente, la jurisprudencia de este Tribunal Pleno que a continuación se reproduce:

"CANDIDATURAS COMUNES. SU EXPULSIÓN DEL MARCO JURÍDICO ESTATAL NO INFRINGE EL DERECHO DE ASOCIACIÓN POLÍTICA." (se transcribe)

"Relacionado con lo anterior, es claro que tampoco se transgrede el derecho de los ciudadanos de la entidad a ser votados en cargos de elección popular, pues en todo caso podrían participar al amparo de otros institutos políticos que no sean de nuevo registro; y en este sentido es importante precisar

que el derecho de asociarse y de reunirse pacíficamente con fines lícitos, es un derecho de los ciudadanos y no de los partidos políticos; de ahí que aquéllos pueden asociarse o reunirse en un partido político que por primera vez participe en una elección local, sin que sea necesario que lo hagan a través de una candidatura común, lo que implica que los derechos político electorales de votar y ser votado, que protege el artículo 35, fracciones II y III, constitucional, no son transgredidos con la disposición que se analiza.

"De igual forma, tampoco existe violación al principio de certeza electoral, pues la disposición no provoca incertidumbre jurídica, ya que es clara en establecer que los partidos políticos con nuevo registro no podrán formar candidaturas comunes hasta en tanto no hayan participado de manera individual en un proceso electoral local, regla que, como ya se explicó, tiene sustento constitucional si se atiende a las finalidades que persiguen los partidos políticos, además de que no deja lugar a dudas de que la limitación se constriñe a no poder formar fusiones, coaliciones o candidaturas comunes, si al menos no se ha participado de manera individual en un proceso electoral local.

"Por las mismas razones, no puede estimarse como violado el principio de equidad que rige en la materia electoral, pues la norma no crea una distinción indebida o irrazonable entre partidos políticos de nuevo registro frente al resto de institutos políticos, ya que existe una justificación objetiva y razonable en función de las finalidades constitucionales propias de los partidos políticos y la necesidad evidente, de que ese tipo de institutos políticos demuestren ser una auténtica opción política, con todo lo que esto involucra en cuanto a las prerrogativas que la Constitución Federal y leyes ordinarias les otorgan. Máxime que salvada la participación en al menos un proceso electoral local, ese tipo de partidos podrán formar las agrupaciones a que alude la propia disposición.

"Al respecto, se invoca la tesis aislada, que a continuación se transcribe:

"PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 56, NUMERAL 4, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, QUE PROHÍBE QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, DURANTE SU PRIMERA ELECCIÓN, REALICEN FRENTE, COALICIONES O FUSIONES, NO TRANSGREDE LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 9o., 35, FRACCIÓN III, Y 41 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.' (se transcribe)

"No se desconoce que este criterio transcrito, alude a coaliciones y fusiones, cuando en el caso se analizan candidaturas comunes; sin embargo, se invoca porque la coalición y la candidatura común se distinguen en que

son la unión temporal de dos o más partidos políticos con el fin de concurrir unidos a la competencia electoral, presentando la misma candidatura para maximizar sus posibilidades de triunfo, con la diferencia de que tratándose de candidaturas comunes únicamente se pacta la postulación del mismo candidato; en cambio, en la coalición la reunión de los partidos políticos equivale a que participen como si fuera uno solo, lo que afecta las prerrogativas que les son propias. En otras palabras, la tesis es clara en establecer la importancia de que los partidos de nuevo registro deben demostrar en la realidad política y en la confrontación electoral, que representan una verdadera corriente democrática, supuesto en el cual es aceptable y justificado que en una primera elección participen de manera individual para comprobar su verdadera representatividad, si así lo estima conveniente el legislador en ejercicio de la libertad configurativa que sobre este particular aspecto le atribuye el marco constitucional federal.

"Incluso, es importante señalar que en el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), numeral 5, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, se establece que la Ley General que regule los partidos políticos nacionales y locales, deberá prever, entre otras reglas, la relativa a que en el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse; lo que a su vez quedó reflejado en el artículo 85, numeral 4, de la Ley General de Partidos Políticos, publicada en el Diario Oficial referido, de veintitrés de mayo de dos mil catorce, que prevé que los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.

"De acuerdo con lo razonado, el artículo combatido no viola los preceptos fundamentales que invoca el partido político promovente de la acción y, por las mismas razones, tampoco se transgreden los tratados internacionales a los que alude, sobre todo si se toma en cuenta que los derechos fundamentales que prevén corresponden a los mismos que protege nuestra Constitución Federal. ..."⁹

60. En concordancia con este precedente, el veinticinco de septiembre de dos mil catorce, se resolvió la acción de inconstitucionalidad 65/2014 y su

⁹ Páginas 30 a 36 de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 17/2014.

acumulada 81/2014, en la que se declaró constitucional el artículo 151, último párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, el cual, a su vez, preveía la limitación de los partidos políticos de nuevo registro para participar en una candidatura común en su primer proceso electoral local.

61. Aunado a estos asuntos, el veintitrés de septiembre de dos mil catorce, esta Suprema Corte falló la acción de inconstitucionalidad 36/2014 y sus acumuladas 87/2014 y 89/2014, en el que también se abordó el tema de la figura de las candidaturas comunes en el Estado de Tabasco.

62. La peculiaridad de este último precedente es que no existía norma expresa local en el que se estableciera la prohibición específica para los partidos políticos de nuevo registro conformaran una candidatura en común en su primer proceso electoral; razón por la cual, el Partido Revolucionario Institucional argumentó que existía una violación al principio de certeza jurídica. A juicio del partido político accionante en ese asunto, mientras que el artículo 84, párrafo 5, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco establecía que los partidos de nuevo registro nacional o local no podrían convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección local inmediata posterior a su registro; en cambio, los artículos 92, 93 y 94 de esa ley no fijaban para las candidaturas comunes dicha limitante.

63. Este Tribunal Pleno, por mayoría de nueve votos, declaró infundado el razonamiento de inconstitucionalidad y afirmó que si bien la legislación electoral local detallaba únicamente que los partidos políticos de nuevo registro, nacional o local, no podían convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección local inmediata posterior a su registro, tal situación no provocaba una falta de certeza, dado que era un principio electoral derivado de la Constitución Federal que los partidos políticos de nuevo registro deban acreditar su fuerza política en su primer proceso electoral de manera autónoma e independiente y ante cualquier forma de asociación política con otros partidos.

64. Para llegar a esta determinación, se aludió a la citada acción de inconstitucionalidad 17/2014, en el que precisamente se argumentó que la aludida limitación a los partidos políticos de nuevo registro tiene como finalidad que ese tipo de institutos políticos demuestren su fuerza en un proceso electoral, esto es, que en su individualidad acrediten que representan una corriente democrática con cierto apoyo electoral, y se sostuvo lo que se transcribe a continuación (negritas añadidas):

"En este apartado es necesario referirnos de nuevo al decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, concretamente a su artículo segundo, fracción I, inciso 5,¹⁰ que dispone cuál será el contenido de la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales, precisando que en el primer proceso electoral en el que participa un partido político no podrá coaligarse.

"De acuerdo con el precedente transcrito, **este Tribunal Pleno considera que un principio propio del derecho electoral, es el relativo a que los partidos políticos de nuevo registro demuestren por sí solos, tener la fuerza electoral que represente una verdadera corriente política, una verdadera opción para los ciudadanos, lo que se logra con disposiciones que exijan que en su primera contienda electoral participen de manera individual**, pues de hacerlo por ejemplo, en candidatura común, no podría advertirse esa fuerza de manera objetiva, por la identificación del partido político de nueva creación con otro partido que ya haya tenido experiencias en procesos electorales.

"Por tanto, **si la regla referida constituye un principio general del derecho electoral, debe entenderse que el artículo 84, párrafo 5, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, incluye en la limitación que prevé a las candidaturas comunes**, es decir, cuando ordena que los partidos de nuevo registro nacional o local, no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección local inmediata posterior a su registro, se entienden incluidas las candidaturas comunes, ello partiendo de la base de que la limitación se orienta por las características de un partido político de nueva creación, el cual precisamente por ser nuevo, no ha participado de manera individual en un proceso electoral.

"En consecuencia, la regla combatida es constitucional, pues en la limitación que prevé se deben entender incluidas las candidaturas comunes, aun y cuando no las mencione expresamente, en virtud de que rige el principio relativo a que los partidos políticos de nueva creación deben participar por primera vez en un procedimiento electoral de manera individual y no asociados con otro instituto político, porque de otra manera no podrían demostrar su verdadera fuerza electoral.

¹⁰ **Segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

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

"5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse."

"Además, tampoco asiste la razón al partido político actor en cuanto aduce que el artículo 87 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, es inequitativo, porque exige para las coaliciones en sus distintas categorías, la de participar bajo una misma plataforma electoral, lo que no hace para las candidaturas comunes.

"Lo anterior es así, porque el partido político actor parte del error de considerar como equivalentes la coalición con la candidatura común, lo que no es correcto, porque si bien esas figuras comparten la característica de que son la unión temporal de dos o más partidos políticos con el fin de concurrir unidos a la competencia electoral, presentando la misma candidatura para maximizar sus posibilidades de triunfo, también lo es que se distinguen en que, tratándose de candidaturas comunes, únicamente se pacta la postulación del mismo candidato; a diferencia de lo que ocurre con la coalición, en donde la reunión de los partidos políticos equivale a que participan como si fuera uno solo, lo que explica que el legislador exija para ellos la misma plataforma electoral; por ello, no existe un problema de inequidad."¹¹

65. Detallado todo lo anterior, este Tribunal Pleno llega a la conclusión de que en el caso que ahora nos ocupa no existe la omisión legislativa pretendida por el partido político accionante.

66. En primer lugar, debe resaltarse que lo impugnado en el presente medio de control guarda una similitud con la citada acción de inconstitucionalidad 36/2014 y sus acumuladas. En aquel caso se trataba de un cuestionamiento de falta de certeza, mientras que en éste se alega una omisión legislativa que produce justamente una violación al principio de certeza.

67. Esta Suprema Corte retoma los razonamientos y consideraciones del precedente aludido y considera que es inexistente la omisión legislativa, ya que se debe entender como un **principio propio del derecho electoral**, que los partidos políticos de nuevo registro demuestren por sí solos tener la fuerza electoral que represente una verdadera corriente política y opción para los ciudadanos, lo que únicamente se puede lograr si se prohíbe que acudan en su primer proceso electoral a presentar una candidatura a través de una candidatura en común con otro u otros partidos políticos.

68. Por lo tanto, acorde con los precedentes de esta Corte, si la regla referida constituye un principio general del derecho electoral, debe interpre-

¹¹ Páginas 165 a 167 de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 36/2014 y sus acumuladas 87/2014 y 89/2014.

tarse armónicamente la legislación electoral del Estado de Durango con los lineamientos y principios previstos en la Constitución Federal y en la Ley General de Partidos Políticos.

69. Así, cuando en los transcritos artículos 32 y 32 Bis de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango se dice que los partidos políticos "*podrán constituir frentes, coaliciones, así como fusionarse, de conformidad a las disposiciones y reglas establecidas en la ley general y en la Ley General de Partidos Políticos, para tal efecto*", debe entenderse que el Estado de Durango se adecúa y acepta las reglas y principios previstos para los partidos políticos en la Constitución y en las referidas leyes generales cuando participen en una elección a partir de fusiones, coaliciones, frentes o cualquier otra forma de participación política.

70. Bajo tal supuesto, si el artículo 85, numeral 4, de la Ley General de Partidos Políticos¹² regula que los partidos políticos no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o **local** inmediata posterior a su registro, según corresponda, tiene que entenderse, a su vez, que tampoco lo pueden hacer al participar a través de una candidatura en común, ya que, se insiste, es un **principio general de derecho electoral** que proviene de la voluntad del Poder Constituyente plasmada en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, que los partidos políticos de nueva creación tengan que demostrar su fuerza política y su verdadera representatividad con cierto margen de votación en su primer proceso electoral.

71. Lo anterior se ve respaldado cuando, a su vez, en el artículo 54 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango

¹² **Artículo 85.**

"1. Los partidos políticos podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.

"2. Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.

"3. Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos.

"4. Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.

"5. Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.

"6. Se presumirá la validez del convenio de coalición, del acto de asociación o participación, siempre y cuando se hubiese realizado en los términos establecidos en sus estatutos y aprobados por los órganos competentes, salvo prueba en contrario."

se establece que son "*causas de pérdida de registro de un partido político estatal, las contenidas en el artículo 94 de la Ley General de Partidos*", el cual prevé como una de esas causas que no se obtenga el porcentaje requerido para la conservación del registro.¹³ En ese tenor, esa causa tiene como finalidad, en cierto aspecto, que los partidos políticos demuestren cierto apoyo y representatividad ciudadana, lo cual se consigue precisamente a partir del principio de derecho electoral aludido de que no puedan participar en una asociación con otro partido político en su primer proceso electoral como partido de nuevo registro.

72. En suma, este Tribunal Pleno estima que no se actualiza una omisión legislativa parcial, pues si bien es cierto que las normas locales que regulan la figura de candidatura común en el Estado de Durango no prevén de manera expresa una delimitación a los partidos políticos de nuevo registro para conformar candidatura o candidaturas comunes en su primer proceso electoral, lo cual es una obligación derivada del propio Texto Constitucional, como lo reconoció esta Suprema Corte, también lo es que, al ser tal prohibición un principio general del derecho electoral, debe aplicarse directamente dicha prohibición en el Estado de Durango a la luz de una interpretación sistemática con la Constitución Federal y la Ley General de Partidos Políticos (interpretación que es ordenada por el propio artículo 32 de la ley electoral local).

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado IX, en cuanto al reconocimiento de validez de los artículos 32 Bis, numeral 3, fracción V y 32 Quáter, numerales 4 y 5, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, publicados mediante Decreto 321 en el Periódico Oficial de dicha entidad el 15 de febrero de 2015.

¹³ "Artículo 94.

"1. Son causa de pérdida de registro de un partido político:

"a) No participar en un proceso electoral ordinario;

"b) No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales, y de gobernador, diputados a las Legislaturas Locales y Ayuntamientos, así como de jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local;

"c) No obtener por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de un partido político nacional, o de gobernador, diputados a las Legislaturas Locales y Ayuntamientos, así como de jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local, si participa coaligado;

"d) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro;

"e) Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto o de los Organismos Públicos Locales, según sea el caso, las obligaciones que le señala la normatividad electoral;

"f) Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos, y

"g) Haberse fusionado con otro partido político."

X. Análisis de la alegada omisión legislativa sobre las reglas de representación proporcional

73. En su segundo concepto de invalidez, el Partido Acción Nacional argumenta que los artículos reclamados provocan una laguna legislativa, pues no regulan las reglas previstas para la asignación de diputaciones locales o regidores por el principio de representación proporcional, lo cual genera una violación al artículo 116, fracción IV, incisos b) y l), de la Constitución Federal. A su juicio, si se aplicara, entonces, lo previsto en el numeral 4 del artículo 32 Quáter reclamado, en el que se dice que la distribución de los votos para los partidos se hará conforme a las reglas del convenio de la candidatura en común, se caería en un contrasentido y se respaldaría un convenio de transferencia de votos prohibido constitucional y jurisprudencialmente.

74. Sobre este razonamiento, cabe destacar que, si bien de una lectura estricta del título del segundo concepto de invalidez del Partido Acción Nacional, sólo se alude a la omisión legislativa, en cuanto a la ausencia de reglas para la elección de diputados por el principio de representación, cuando los votos deriven de una candidatura común, esta Suprema Corte, advirtiendo la causa de pedir del partido político accionante, estima que también debe englobarse en dicho argumento de inconstitucionalidad por omisión el supuesto de los regidores del Ayuntamiento designados bajo tal principio, toda vez que en el texto de ese concepto de invalidez se hizo referencia, a su vez, a la ausencia de reglamentación para los regidores.¹⁴

75. Sentado lo anterior, este Tribunal Pleno califica los razonamientos de inconstitucionalidad por omisión como **infundados**. Al igual que en el apartado anterior, el partido político promovente pretende hacer valer la existencia de una omisión legislativa parcial (misma que puede ser analizada a través de este medio de control de constitucionalidad al ser un argumento de deficiente regulación), porque los preceptos cuestionados sólo establecen que los votos para una candidatura común contarán para el candidato y se distribuirán conforme a las reglas del respectivo convenio para los partidos políticos, sin que se previeran reglas específicas sobre los efectos de dicha votación para los cargos de elección por el principio de representación proporcional (diputados y regidores).

¹⁴ Hoja 74 del expediente en que se actúa.

76. En principio, como se explicó en los apartados que anteceden, de conformidad con el artículo 32 Bis de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, la candidatura común es una forma de asociación política entre partidos políticos, mediante la cual, a partir de un convenio, de manera transitoria, los partidos políticos presentan una sola candidatura para la elección de gobernador, diputados por el principio de mayoría relativa y planillas de Ayuntamientos.

77. En ese sentido, el razonamiento del partido político accionante consiste en que si se permiten las candidaturas comunes para las elecciones de diputados por mayoría relativa y planillas de Ayuntamientos, no existen en el sistema electoral local reglas específicas sobre cómo la autoridad electoral computará los votos de los partidos para efectos de la elección de diputados y regidores bajo el principio de representación proporcional.

78. Este Tribunal Pleno considera que el partido político parte de una premisa errónea y de una interpretación parcial de la normatividad electoral local. En primer lugar, sí existe una regla específica sobre cómo se computarán los votos para los partidos políticos que participen en una candidatura común para efectos de registro y, consecuentemente, de asignación de curules por el principio de representación proporcional; lo que en realidad pretende el partido accionante radica en insistir en que esa regla resulta inconstitucional, al permitir una transferencia de votos.

79. Como se explicó en el apartado VIII de esta sentencia, resulta viable desde el punto de vista constitucional que el Estado de Durango incorpore a su ordenamiento jurídico la figura de candidatura común y que, además, se regule la votación del candidato y los efectos del voto para los partidos que la integran mediante un convenio aprobado por la Consejo Electoral Local. Ello, bajo el amparo del principio de libertad configurativa y teniendo como premisa que los partidos políticos participan a través de un emblema único y que los votantes conocen con anticipación la forma en que se distribuirá su voto si deciden apoyar ese candidato común, por lo cual, no se afecta ni la certeza jurídica, ni el principio de libre sufragio.

80. En ese tenor, contrario a las pretensiones del partido político promovente, el artículo 32 Bis, numeral 3, fracción V, y 32 Quáter, numerales 4 y 5, de la Ley Electoral Local, que fueron reclamados por esta vía y que esta Suprema Corte ya reconoció su constitucionalidad, son perfectamente claros en establecer que el convenio de la respectiva candidatura en común contendrá

la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común para efectos de la conservación del registro y financiamiento, y que la distribución del porcentaje de votación para los partidos políticos será precisamente conforme al convenio de candidatura en común.

81. En consecuencia a lo anterior, dado que existen reglas específicas que aluden a cómo se distribuirán los porcentajes de votación para los partidos políticos que integren una candidatura común, ya sea para la elección de diputados por mayoría relativa o para planillas de Ayuntamientos, sólo resta por aplicar las reglas generales de la legislación electoral local, en cuanto a la forma y mecanismo para el cómputo de los votos por parte de la respectiva autoridad electoral y cómo se asignaran los respectivos cargos asignados bajo el principio de representación proporcional.

82. Dicho de otra manera, no existe omisión legislativa, pues si bien es cierto que existe una obligación constitucional de instaurar reglas para la aplicación del principio de representación proporcional, también lo es que, en el caso concreto, las normas cuestionadas prevén una regla precisa para la forma de distribución de los votos a favor de los partidos políticos que integren una candidatura común, por lo que debe interpretarse esa regla de manera sistemática con el resto de las disposiciones de la legislación electoral local que regulan la asignación de regidurías o diputaciones por el principio de representación proporcional.

83. Primero, porque el Estado de Durango no estaba obligado a establecer normas que incluyan expresamente o diferencien la aplicación del principio de representación proporcional cuando la legislación contemple la figura de candidatura común (es decir, no porque exista la figura de candidatura común, debe hacerse alusión de manera expresa a dicha figura en las reglas que regulan la asignación de cargos por el principio de representación proporcional) y, segundo, debido a que las reglas locales para la asignación de regidurías o diputaciones por medio de este principio y las facultades de la autoridad para hacer el cómputo y asignación de cargos, son compatibles con la idea de una candidatura común y la forma de distribución de los votos para los partidos políticos.

84. Para abundar sobre esta conclusión, a continuación se transcribe el texto de las normas locales aplicables para el principio de representación proporcional:

Constitución Local

"Capítulo IV
"Del Poder Legislativo

"Sección primera
"De la elección e instalación del Congreso del Estado

"Artículo 66.

"El Congreso del Estado, representa al pueblo duranguense y ejerce las funciones del Poder Legislativo.

"El Congreso del Estado se compondrá de veinticinco diputados electos en su totalidad cada tres años en los términos de esta Constitución y de la ley, los diputados integrarán Legislaturas. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

"De los veinticinco diputados, quince serán electos bajo el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y diez bajo el principio de representación proporcional, mediante listas votadas en la circunscripción plurinominal que corresponderá a la totalidad del territorio del Estado.

"Ningún partido político podrá contar con más de quince diputados asignados por los dos principios de representación a que se refiere el párrafo anterior.

"En ningún caso, un partido político podrá contar, con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales."

"Artículo 67.

"La determinación de los distritos electorales locales y su división en secciones electorales, así como el establecimiento de cabeceras, será reali-

zado por el Instituto Nacional Electoral, con base al último censo general de población, de conformidad con lo dispuesto en la ley y los criterios generales que emita dicho instituto."

"Artículo 68.

"La elección de los diputados de representación proporcional, se llevará a cabo mediante el sistema de listas votadas en la circunscripción plurinominal que corresponderá a la totalidad del territorio del Estado; la cual deberá sujetarse a lo que disponga la legislación electoral, de conformidad con las siguientes bases:

"I. Para obtener la inscripción de sus listas, el partido político que lo solicite, deberá acreditar que tiene su registro y que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos once distritos electorales uninominales.

"II. Tendrá derecho a que le sean asignados diputados electos según el principio de proporcionalidad, el partido que alcance al menos el tres por ciento de la votación válida emitida. La ley determinará las fórmulas y los procedimientos que se observarán en dicha asignación; en todo caso, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes."

"Título sexto
"Del Municipio

"Capítulo I
"Del Gobierno Municipal

"Artículo 147.

"Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Para el presidente municipal, síndico y regidor propietario, se elegirá un suplente. Todos los regidores propietarios serán considerados como representantes populares, con idéntica categoría e igualdad de derechos y obligaciones. En la elección de los Ayuntamientos se contemplará el principio de la representación proporcional.

"El Ayuntamiento se renovará en su totalidad cada tres años e iniciará sus funciones el primero de septiembre posterior a la elección.

"El Gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

"Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley."

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango

"Capítulo I

"De la integración del Congreso

"Artículo 12.

"1. El Poder Legislativo se deposita en el Congreso, el cual estará integrado por **quince diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y diez diputados electos por el principio de representación proporcional**, que serán electos bajo el sistema de listas votadas, en una circunscripción plurinominal que corresponderá a la totalidad del territorio del Estado.

"2. El Congreso se renovará en su totalidad cada tres años.

"3. Los partidos políticos deberán, tanto en el caso de los candidatos de mayoría relativa como en los de representación proporcional, integrar fórmulas con personas del mismo género, y señalar el orden en que éstas deban aparecer, de forma alternada.

"4. En el caso de las candidaturas independientes, las fórmulas deberán estar integradas por personas del mismo género.

"5. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente."

"Artículo 13

"1. Para la elección de diputados de mayoría relativa, el Estado se dividirá en quince distritos uninominales.

"2. La determinación de los distritos electorales locales y su división en secciones electorales, y el establecimiento de cabeceras, será realizado por el

Instituto Nacional Electoral, con base al último censo general de población, de conformidad con lo dispuesto en la ley general, y los criterios generales que emita el Consejo General de dicho instituto."

"Artículo 14

"1. La elección de diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, se sujetará a las disposiciones previstas en la ley general, los artículos 66 y 68 de la Constitución Local, y a lo que en particular dispone esta ley."

"Capítulo III

"De la elección de los integrantes y conformación de los Ayuntamientos

"Artículo 19

"1. El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado; y, estará administrado por un **Ayuntamiento integrado con un presidente y un síndico por mayoría relativa, y por regidores de representación proporcional**, electos cada tres años.

"2. El número de regidores de representación proporcional en los Municipios se asignarán de conformidad con la distribución siguiente:

"I. En el Municipio de Durango serán electos diecisiete regidores;

"II. En los Municipios de Gómez Palacio y Lerdo serán electos quince regidores;

"III. En los Municipios de Canatlán, Cuencamé, Guadalupe Victoria, Mapimí, Mezquital, Nombre de Dios, Nuevo Ideal, Poanas, Pueblo Nuevo, San Dimas, Santiago Papasquiario, Tamazula, Tlahualilo y Vicente Guerrero se elegirán nueve regidores; y

"IV. En los demás Municipios se elegirán siete regidores.

"3. La asignación de regidores será de acuerdo y en el orden en que fueron presentados en las planillas para contender en la elección correspondiente."

"Capítulo IX
"De los Consejos Municipales Electorales

"Sección primera
"Disposiciones generales

"Artículo 104

"1. Los Consejos Municipales son los órganos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia y conforme a lo establecido por esta ley y las demás disposiciones relativas.

"2. En cada uno de los Municipios en que se divide el Estado, funcionará un Consejo Municipal con residencia en la cabecera del Municipio.

"3. Los Consejos Municipales iniciarán sus funciones a más tardar la primera semana del mes de noviembre del año anterior al de la elección y las concluirá al término del proceso electoral. A partir de su instalación y hasta el término del proceso sesionarán por lo menos una vez al mes."

"Artículo 108

"1. Son funciones de los Consejos Municipales:

"...

"XVI. Hacer el cómputo municipal para la asignación de regidores de representación proporcional y entregar la constancia de asignación y validez de esta elección;

"...

"2. Los Consejos Municipales que residan en los Municipios cabeceras de Distrito Local Electoral, realizarán el registro de fórmulas de candidatos a diputados de mayoría relativa, en los términos de la presente Ley; así como el cómputo distrital correspondiente a la elección de diputados por el principio de mayoría relativa conforme a lo previsto en esta ley."

"Capítulo II
"Del registro de candidatos

"Artículo 184

"1. Corresponde a los partidos políticos, el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes en los términos de esta ley.

"2. Las candidaturas a diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de integrantes de los Ayuntamientos, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, por separado, salvo para efectos de la votación. ..."

"Capítulo III

"De los cómputos municipales y de la fórmula para la asignación de regidores de representación proporcional

"Artículo 264

"1. El cómputo municipal es el procedimiento por el cual el Consejo Municipal determina, mediante la suma de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas, la votación obtenida en el Municipio, en la elección de integrantes de los Ayuntamientos."

"Artículo 266

"1. Iniciada la sesión el Consejo Municipal procederá a hacer el cómputo general de la votación de miembros de Ayuntamiento, practicando en su orden las siguientes operaciones:

"I. Examinará los paquetes electorales, relativos a las elecciones de municipios, separando aquellos que tengan muestras de alteración;

"II. Abrirá los que aparezcan sin alteración siguiendo el orden numérico de las casillas y tomando nota de los resultados que arrojen las actas finales de escrutinio contenidas en los paquetes, las cuales deberán coincidir con las actas que obren en poder del consejo;

"III. Si los resultados de las actas no coinciden, o se detectaren alteraciones evidentes en las actas que generen duda fundada sobre el resultado de la elección en la casilla, o no existiere el acta de escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla ni obrare en poder del presidente del consejo, se procederá a realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla, levantándose el acta correspondiente. Para llevar a cabo lo anterior, el secretario

del consejo, abrirá el paquete en cuestión y cerciorado de su contenido, contabilizará en voz alta, las boletas no utilizadas, los votos nulos y los votos válidos, asentando la cantidad que resulte en el espacio del acta correspondiente. Al momento de contabilizar la votación nula y válida, los representantes de los partidos políticos que así lo deseen y un consejero electoral, verificarán que se haya determinado correctamente la validez o nulidad del voto emitido, de acuerdo a lo dispuesto por esta ley. Los resultados se anotarán en la forma establecida para ello dejándose constancia en el acta circunstanciada correspondiente; de igual manera, se harán constar en dicha acta las objeciones que hubiese manifestado cualquiera de los representantes ante el consejo, quedando a salvo sus derechos para impugnar ante el Tribunal Electoral el cómputo de que se trate. En ningún caso se podrá interrumpir u obstaculizar la realización de los cómputos;

"IV. Abrirá los paquetes que tenga muestras de alteración, si las actas finales de escrutinio en ellos contenidas, coinciden con las que obran en poder del Consejo, procederá a computar sus resultados sumándolos a los demás. Si no coinciden, se repetirá el escrutinio y cómputo de la casilla correspondiente, aplicando en lo conducente el procedimiento señalado en la fracción anterior;

"V. En su caso, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma de tales votos se distribuirá igualmente entre los partidos que integran la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación;

"VI. El Consejo Municipal deberá realizar nuevamente el escrutinio y cómputo cuando:

"a) Existan errores o inconsistencias evidentes en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos a satisfacción plena de quien lo haya solicitado;

"b) El número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugares en votación; y

"c) Todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido.

"VII. La suma de los resultados, después de realizar las operaciones indicadas en las fracciones anteriores, constituirá el cómputo de la elección y se asentará en el acta correspondiente;

"VIII. Hecho el cómputo de la elección municipal se procederá de acuerdo con la misma a determinar qué partido obtuvo el porcentaje requerido y que tenga derecho a regidores de representación proporcional, observando en todo caso lo dispuesto por la Constitución Local, procediendo el Consejo Municipal a hacer la asignación correspondiente;

"IX. Levantará el acta de cómputo municipal haciendo constar en ella las operaciones practicadas, las objeciones que se hayan presentado y el resultado de la elección. Dicha acta se levantará por cuadruplicado, más los tantos que sean necesarios para cubrir las solicitudes de los partidos políticos contendientes. Un tanto se destinará para su archivo, un tanto para el Congreso, un tanto para el Consejo General y un tanto para el Tribunal Electoral; y

"X. De acuerdo con el modelo que apruebe el Consejo General, se extenderá constancia:

"a) A los candidatos a integrantes de los Ayuntamientos, propietarios y suplentes que hayan obtenido mayor número de votos en la elección; y

"b) A los partidos que hubiesen participado en dichas elecciones, respecto a la asignación de regidores de representación proporcional.

"2. Cuando exista indicio de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección en el distrito y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a punto cinco por ciento, y al inicio de la sesión exista petición expresa del representante del partido que postuló al segundo de los candidatos antes señalados, el Consejo Municipal deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas. Para estos efectos se considerará indicio suficiente la presentación ante el Consejo Municipal de la sumatoria de resultados por partido consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el Municipio.

"3. Si al término del cómputo se establece que la diferencia entre el candidato presuntamente ganador y el ubicado en segundo lugar es igual o menor al punto cinco por ciento, y existe la petición expresa a que se refiere el párrafo anterior, el Consejo Municipal deberá proceder a realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas. En todo caso, se excluirán del procedimiento anterior las casillas que ya hubiesen sido objeto de recuento.

"4. Conforme a lo establecido en los dos párrafos inmediatos anteriores, para realizar el recuento total de votos respecto de una elección determi-

nada, el Consejo Municipal dispondrá lo necesario para que sea realizado sin obstaculizar el escrutinio y cómputo de las demás elecciones y concluya antes del domingo siguiente al de la jornada electoral. Para tales efectos, el presidente del Consejo Municipal dará aviso inmediato al secretario ejecutivo del Instituto; ordenará la creación de grupos de trabajo integrados por los representantes de los partidos, el personal que designe el Consejo Municipal y los consejeros electorales quienes los presidirán. Los grupos realizarán su tarea en forma simultánea dividiendo entre ellos en forma proporcional los paquetes que cada uno tendrá bajo su responsabilidad. Los partidos políticos tendrán derecho a nombrar a un representante en cada grupo, con su respectivo suplente.

"5. Si durante el recuento de votos se encuentran en el paquete votos de una elección distinta, se contabilizarán para la elección de que se trate.

"6. El consejero que presida cada grupo levantará un acta circunstanciada en la que consignará el resultado del recuento de cada casilla y el resultado final que arroje la suma de votos por cada partido y candidato, además de lo anterior levantará una nueva acta de escrutinio y cómputo de cada una de las casillas computadas.

"7. El presidente del Consejo realizará en sesión plenaria la suma de los resultados consignados en el acta de cada grupo de trabajo y asentará el resultado en el acta final de escrutinio y cómputo de la elección de que se trate.

"8. Los errores contenidos en las actas originales de escrutinio y cómputo de casilla que sean corregidos por los Consejos municipales siguiendo el procedimiento establecido en este artículo, no podrán invocarse como causa de nulidad ante el Tribunal Electoral.

"9. En ningún caso podrá solicitarse al Tribunal Electoral que realice recuento de votos respecto de las casillas que hayan sido objeto de dicho procedimiento en los Consejos Municipales.

"10. Los Consejos Municipales, deberán contar con los elementos humanos, materiales, técnicos y financieros, necesarios para la realización de los cómputos en forma permanente e ininterrumpida hasta su conclusión."

"Artículo 267

"1. Para tener derecho a participar en la **asignación de regidores electos según el principio de representación proporcional, los partidos políticos deberán cumplir con los siguientes requisitos:**

"I. Haber participado en las elecciones respectivas con candidatos a presidente y síndico por el sistema de mayoría relativa; y

"II. Haber obtenido cuando menos el tres por ciento de la votación válida en el Municipio.

"2. Cubiertos estos requisitos y constatado el resultado de la elección, la asignación se sujetará al procedimiento siguiente:

"(Reformada, P.O. 15 de febrero de 2015)

"I. Del total de la votación válida se deducirá la votación obtenida por aquellos partidos que no hayan alcanzado al menos el tres por ciento;

(Reformada, P.O. 15 de febrero de 2015)

"II. La votación resultante se dividirá entre el total de regidurías a distribuir para obtener un factor común;

(Reformada [N. de E. Adicionada], P.O. 15 de febrero de 2015)

"III. Se asignará a cada partido tantos regidores como veces se contenga el factor común en su votación; y

(Reformada [N. de E. Adicionada], P.O. 15 de febrero de 2015)

"IV. En caso de que quedasen regidurías por distribuir, éstas se asignarán por el sistema de resto mayor en orden decreciente."

"Capítulo IV

"De los cómputos distritales

"Artículo 269

"1. El cómputo distrital es el procedimiento por el cual el Consejo Municipal que resida en el Municipio cabecera del Distrito Local Electoral correspondiente determina, mediante la suma de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas, la votación obtenida en un distrito electoral, en la elección de diputados y de gobernador."

"Artículo 270

"1. Cada Consejo Municipal que resida en el Municipio cabecera del Distrito Local Electoral correspondiente celebrará sesión a las ocho horas el domingo siguiente al día de la elección, para realizar el cómputo de la elección de diputados según el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, y de gobernador."

"Artículo 271

"1. Iniciada la sesión, el Consejo Municipal que resida en el Municipio cabecera del distrito local electoral, procederá a hacer el cómputo general de la votación emitida en el distrito uninominal correspondiente, practicando en su orden, las siguientes operaciones:

"I. Se harán las operaciones señaladas para la realización de los cómputos municipales, señaladas en esta ley;

"II. La suma de los resultados, después de realizar las operaciones indicadas en la fracción anterior, constituirá el cómputo de la elección y se asentará en el acta correspondiente;

"III. Levantará por cuadruplicado, más los tantos que soliciten los representantes de los partidos políticos, el acta de cómputo, haciendo constar en ellas las operaciones practicadas, las objeciones que se hayan presentado y el resultado de la elección. Un tanto de ellas se conservarán para el archivo, dos tantos los remitirá al Consejo General y otro al Tribunal Electoral; y

"IV. De acuerdo con el modelo que apruebe el Consejo General, extenderá constancia de mayoría y validez a los candidatos, propietarios y suplentes a diputados electos según el principio de mayoría relativa que hayan obtenido mayor número de votos, con el objeto del registro respectivo ante la instancia correspondiente.

"2. Es aplicable al cómputo distrital para diputados por el principio de mayoría relativa las reglas para el recuento parcial o total de la votación establecidas en esta ley.

"3. Una vez efectuado el cómputo distrital de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, los Consejos Municipales que residan en el Municipio cabecera de los Distritos Locales Electorales correspondientes, realizarán el cómputo distrital de la elección de diputados por el principio de representación proporcional. Dicho cómputo se verificará en la forma siguiente:

"I. Se tomará en cuenta primeramente, los resultados obtenidos en el cómputo distrital de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa;

"II. Se contarán los votos para diputados por el principio de representación proporcional que se hayan sufragado en las casillas especiales ubicadas en

el distrito de conformidad con lo dispuesto en esta ley y aquellos emitidos por los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes, en los términos de esta ley, en su caso;

"III. Se sumarán los resultados obtenidos en las dos fracciones anteriores, lo que constituirá el cómputo distrital de la elección de diputados por el principio de representación proporcional; y

"IV. Se levantará el acta de cómputo y el acta circunstanciada, haciendo constar el procedimiento utilizado y los incidentes que ocurrieron en la misma.

"4. Terminado el cómputo de la elección de diputados según el principio de representación proporcional, los Consejos Municipales que residan en el Municipio cabecera de los Distritos Locales Electorales correspondientes, realizarán el cómputo de la elección de gobernador, siguiendo los pasos establecidos en las fracciones I y II del párrafo 1 del presente artículo.

"5. Es aplicable al cómputo distrital de la elección de gobernador las reglas para los recuentos parciales o totales de votación previstas en esta ley.

"6. Concluido el cómputo de la elección de gobernador, levantará por cuadruplicado, más los tantos que soliciten los representantes de los partidos políticos, el acta de cómputo, haciendo constar en ella las operaciones practicadas, las objeciones que se hayan presentado y el resultado de la elección.

"Un tanto de ellas se conservará para el archivo, un tanto se remitirá al Congreso, otro al Consejo General y el otro, al Tribunal Electoral.

"7. Los Consejos Municipales que residan en el Municipio cabecera del Distrito Local Electoral, deberán contar con los elementos humanos, materiales, técnicos y financieros necesarios para la realización de los cómputos en forma permanente e ininterrumpida."

"Capítulo V

"De los cómputos de gobernador y de diputados de representación proporcional

"Artículo 273

"1. El cómputo estatal para la elección de gobernador es el procedimiento por el cual el Consejo General determina, mediante la suma de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital, la votación obtenida en la elección de gobernador."

"Artículo 274

"1. El Consejo General, celebrará sesión para realizar el cómputo de gobernador y diputados de representación proporcional, a las ocho horas, del segundo miércoles después de las elecciones ordinarias, salvo que se actualicen los supuestos de recuentos o parciales o totales de la votación previstos en esta ley en alguno de los consejos municipales cabecera de distrito, caso en el cual, la sesión de cómputo deberá celebrarse el segundo domingo siguiente al de la verificación de la jornada electoral, bajo las siguientes reglas:

"I. Del cómputo para gobernador:

"a) Se tomará nota de los resultados que consten en cada una de las actas de cómputo distrital;

"b) La suma de estos resultados constituirá el cómputo para gobernador;

"c) Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo y los incidentes que ocurrieren durante la misma, y

"d) Realizadas las anteriores operaciones hará la declaración de validez de la elección de gobernador, declarará electo como tal, al ciudadano que hubiese obtenido el mayor número de votos y hará entrega de la constancia respectiva.

"II. Del cómputo para diputados de representación proporcional:

"a) Se tomará nota de los resultados que consten en las actas de cómputo distrital de la circunscripción;

"b) La suma de esos resultados constituirá el cómputo de la votación total emitida en la circunscripción; y

"c) Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo y los incidentes que ocurrieron."

"Capítulo VI

"De la elección de diputados

"Artículo 276

"1. El presidente del Consejo General, una vez concluido el plazo para la interposición del medio de impugnación correspondiente, regis-

trará las constancias de mayoría y validez de la elección de diputados electos por el principio de mayoría relativa cuya elección no hubiese sido impugnada, a fin de remitirlas al Congreso, a más tardar el día quince de agosto del año de la elección."

"Artículo 277

"1. El Consejo General sesionará a las ocho horas del segundo domingo después de la elección, a fin de realizar la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, salvo que se actualice el supuesto de recuento total de la votación previsto en la presente ley, caso en el cual la asignación deberá celebrarse al término del cómputo de gobernador y de diputados de representación proporcional."

"Capítulo VII

"De las constancias de asignación proporcional

"Artículo 278

"1. La elección de diputados de representación proporcional bajo el sistema de listas, se llevará a cabo en una sola circunscripción plurinominal que corresponderá a la totalidad del territorio del Estado."

"Artículo 279

"1. Para los efectos de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, se entiende por votación total emitida, la suma de todos los votos depositados en las urnas.

"2. Se entiende por votación válida emitida, la que resulte de deducir de la suma de todos los votos depositados en las urnas, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados.

"3. Para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación estatal emitida, la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida, los votos emitidos para candidatos no registrados e independientes y los votos nulos."

"Artículo 280

"1. Ningún partido político podrá contar con más de 15 diputados por ambos principios. En ningún caso, un partido político podrá contar con un

número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación estatal emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento.

"2. Para reconocer y garantizar la representación y pluralidad de las fuerzas políticas que contiendan, la asignación de diputados de representación proporcional se realizará conforme a lo siguiente:

(Reformada, P.O. 15 de febrero de 2015)

"I. Al partido político que obtenga en las respectivas elecciones el tres por ciento de la votación válida emitida, tendrá derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional; y

(Reformada, P.O. 15 de febrero de 2015)

"II. En la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación de la votación estatal emitida que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. En todo caso, la fórmula establecerá las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, de mayor a menor subrepresentación."

"Artículo 281

"1. El procedimiento para la asignación de diputados electos según el principio de representación proporcional, se sujetará a lo dispuesto por los artículos relativos de esta ley, y bajo las siguientes bases:

"I. Con base en el resultado de la votación válida emitida en la elección de diputados electos según el principio de representación proporcional, se hará la declaratoria de los partidos políticos que no obtuvieron el tres por ciento de dicha votación;

"II. Se procederá, con base en esta declaratoria y en los términos de esta ley, a determinar la votación estatal emitida en la circunscripción plurinomial; y

"III. De acuerdo con la votación estatal emitida, se asignarán los diputados electos conforme a este principio."

"Artículo 282

(Reformado, P.O. 15 de febrero de 2015)

"1. Al partido político que obtenga en las respectivas elecciones el tres por ciento de la votación válida emitida, tendrá derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que hubiese obtenido, salvo que se ubique en uno de los límites a los que se refiere esta ley, caso en el cual, se hará el ajuste correspondiente en los términos previstos en la misma."

"Artículo 283

"1. Para la asignación de diputados de representación proporcional conforme a lo dispuesto en el artículo 68 de la Constitución Local, se procederá a la aplicación de una fórmula, integrada por los siguientes elementos:

"I. Cociente natural;

"II. Ajuste para evitar subrepresentación; y

"III. Resto mayor.

(Reformado, P.O. 15 de febrero de 2015)

"2. Por cociente natural se entiende el resultado de dividir la votación estatal emitida entre las diputaciones a distribuir.

"3. Por ajuste para evitar la subrepresentación, se entiende el método que aplica la autoridad electoral, mediante el cual, ajusta el porcentaje de representación de un partido político, para que no sea menor al porcentaje de votación de la votación estatal emitida que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. En todo caso, cuando proceda, la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, será de mayor a menor subrepresentación.

"4. Por resto mayor, se entiende el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural y el ajuste para evitar la subrepresentación. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir."

"Artículo 284

"1. Una vez desarrollada la fórmula prevista en el artículo anterior, se observará el procedimiento siguiente:

"I. Se determinarán los diputados que se le asignarían a cada partido político, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente natural;

"II. Posteriormente, se procederá a realizar el ajuste para evitar la subrepresentación, haciendo las deducciones de diputados de representación proporcional que correspondan, para evitar ésta, de mayor a menor subrepresentación; y

"III. Los que se distribuirían por resto mayor si después de aplicarse los anteriores métodos, quedaren diputaciones por repartir, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de curules.

"2. Se determinará si es el caso de aplicar a algún partido político el o los límites establecidos en esta ley, para lo cual al partido político cuyo número de diputados por ambos principios exceda de 15, o su porcentaje de diputados del total de la cámara exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida, le serán deducidos el número de diputados de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no se ubiquen en estos supuestos en conformidad con lo dispuesto en esta ley.

"3. Una vez deducido el número de diputados de representación proporcional excedentes, al partido político que se haya ubicado en alguno de los supuestos del párrafo anterior se le asignarán las curules que les correspondan."

"Artículo 285

"1. Para la asignación de diputados de representación proporcional en el caso de que algún partido político se ubique en los límites a que se refiere esta ley, se procederá como sigue:

"I. Una vez realizada la distribución a que se refiere el artículo anterior, se procederá a asignar el resto de las curules a los demás partidos políticos con derecho a ello, en los términos siguientes:

"a) Se obtendrá la votación estatal efectiva. Para ello se deducirán de la votación estatal emitida, los votos del o los partidos políticos a los que se les hubiese aplicado alguno de los límites establecidos en la presente ley;

"b) La votación estatal efectiva se dividirá entre el número de curules por asignar, a fin de obtener un nuevo cociente natural;

"c) La votación obtenida por cada partido, se dividirá entre el nuevo cociente natural. El resultado en números enteros será el total de diputados que asignar a cada partido;

"d) Se procederá a realizar el ajuste para evitar la subrepresentación, haciendo las deducciones de diputados de representación proporcional que correspondan, de mayor a menor subrepresentación; y

"e) Si aún quedaren curules por distribuir se asignarán de conformidad con los restos mayores de los partidos en orden decreciente."

"Artículo 286

"1. Una vez hechas las asignaciones de diputados electos, según el principio de representación proporcional, el Consejo General expedirá a cada partido político las constancias respectivas."

"Artículo 287

"1. El Consejo General, remitirá los expedientes relativos a la elección de diputados electos por el principio de representación proporcional, en su caso, al Tribunal Electoral para que se proceda de conformidad con lo dispuesto en la ley de la materia.

"2. Una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren presentado, en contra de la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, el Consejo General, a más tardar el día veinte de agosto del año de la elección, sesionará a fin de realizar la asignación definitiva y declarar la validez de esta elección."

85. En atención a las normas recién transcritas, en el Estado de Durango se tiene que, conforme a los artículos 66 y 147 de la Constitución Local y 12 y 19 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, el Congreso de dicha entidad federativa está integrado por quince diputados electos por el principio de mayoría relativa y diez por el de representación proporcional, mientras que los Ayuntamientos están integrados por un presidente y un síndico de mayoría relativa y por cierto número de regidores de representación proporcional, dependiendo del Municipio de que se trate.

86. En atención a lo anterior, la legislación electoral local prevé reglas precisas en torno a quién es la autoridad encargada para hacer el cómputo de la elección y asignar los diputados y regidores bajo el principio de representación proporcional, así como cuáles son los lineamientos específicos para llevar a cabo tal asignación.

87. Por lo que hace a los regidores que deberán ser nombrados por el aludido principio de representación, se advierte que, según los artículos 104, numeral 2, 264 y 266, numeral 1, el Consejo Municipal respectivo procederá a hacer el cómputo general de la votación de los miembros de los Ayuntamientos. La suma de los resultados constituirá el cómputo de la elección y se asentará en el acta correspondiente. Hecho lo anterior, se procederá a determinar qué partido obtuvo el porcentaje requerido y, por ende, que tenga derecho a regidores de representación proporcional, observado lo dispuesto en la Constitución Local y en la propia ley, y procediendo a hacer la asignación correspondiente.

88. Para ello, de acuerdo al artículo 267 de la ley electoral local, se tendrán que haber cumplido ciertos requisitos, como que el partido haya participado en la elección respectiva con candidatos a presidente y síndico por el sistema de mayoría relativa y que haya obtenido cuando menos el tres por ciento de la votación válida en el Municipio y, además, se tendrá que seguir la fórmula que establece el propio precepto para la asignación de esos regidores por el principio de representación proporcional.

89. Por lo que hace a la elección de diputados por el principio de representación proporcional, se tiene que, en atención a los artículos 269, 270 y 271, numerales 1, 2 y 3, de la legislación electoral del Estado de Durango, el Consejo Municipal que resida en el Municipio cabecera del distrito local electoral procederá a efectuar el cómputo general de la votación emitida en el distrito uninominal correspondiente.

90. Una vez realizado tal cómputo de los votos por el principio de mayoría relativa, se llevará a cabo el cómputo distrital de la elección de diputados por el principio de representación proporcional. En esa tónica, se tomarán en cuenta los resultados obtenidos en el cómputo distrital de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y los votos para diputados por el principio de representación proporcional que se hayan sufragado en las casillas especiales. La suma de estos dos factores constituirá el cómputo distrital de la elección de diputados por el principio de representación proporcional.

91. Posteriormente, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango se reunirá para realizar el

cómputo de los resultados de la elección de gobernador y de los cómputos distritales de la elección de diputados por representación proporcional, conforme a las reglas previstas en los artículos 273 y 274 de la legislación electoral local, respetando los tiempos de impugnaciones y recuentos parciales o totales.

92. Días después, el referido Consejo General sesionará nuevamente para efectuar la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, en el que se aplicarán las reglas, fórmulas y márgenes de sobre y subrepresentación regulados en los artículos 279 a 285 de la ley electoral local. Entre estas reglas, destaca que sólo podrán otorgarse diputaciones por este principio a los partidos políticos que obtengan en las respectivas elecciones el tres por ciento de la votación válida emitida.

93. Con base en lo relatado en los párrafos precedentes, este Tribunal Pleno entiende que la legislación electoral del Estado de Durango prevé lineamientos concretos sobre las reglas para la asignación de diputaciones y regidurías conforme al principio de representación proporcional y las facultades de las autoridades electorales para hacer los cómputos y asignaciones correspondientes.

94. En ese sentido, se entiende que la inclusión de la figura de la candidatura común y la distribución de los votos entre los partidos políticos, a través de un convenio de candidatura común, encuadra en estas reglas. La autoridad electoral correspondiente, tratándose de regidurías o diputaciones, al momento de hacer los cómputos respectivos, deberá tomar en cuenta el convenio de que se trate y distribuir los votos a los partidos políticos conforme a los lineamientos de dicho convenio. La candidatura común, en el ámbito municipal, deberá presentar la lista de regidores correspondientes, de las cuales se llevará a cabo la asignación de acuerdo al principio de representación proporcional.

95. No existe norma en el procedimiento de cómputo y asignación de cargos que evite tomar en cuenta tal convenio; por el contrario, en los preceptos recién transcritos se ordena que el Consejo Municipal pertinente haga el cómputo distrital de la elección de diputados o regidores por el principio de representación proporcional y, para ello, haciendo una interpretación sistemática de la ley electoral, deberá tomar en cuenta si en dicha elección varios partidos acudieron mediante una candidatura común y hacer la distribución de votos a favor de los partidos en términos de ese convenio, en aras de respetar lo previsto en los artículos 32 Bis, numeral 3, fracción V, y 32

Quáter, numerales 4 y 5, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

96. En consecuencia, se concluye que no existe una omisión legislativa, pues los preceptos reclamados prevén una regla específica en torno a la forma en que se distribuirán los votos a favor de los partidos políticos que participen en una candidatura común, lo cual deberá administrarse con el resto de las disposiciones de la legislación electoral local que regulan los requisitos, formas, competencias y reglas concretas para el cómputo y asignación de diputaciones o regidurías por el principio de representación proporcional.

XI. Decisión

97. En atención a que resultaron infundados los conceptos de invalidez de los partidos políticos accionantes, en cuanto a la supuesta transferencia de votos y la alegada omisión legislativa, en torno a las reglas para participar como partido de nuevo registro en una candidatura común y los supuestos de aplicación del principio de representación proporcional, y dado que la legislación electoral debe interpretarse sistemáticamente y que es un principio de derecho electoral previsto constitucionalmente que los partidos políticos de nuevo registro no pueden asociarse políticamente con otro u otros partidos políticos en su primer proceso electoral, este Tribunal Pleno reconoce la validez de los artículos 32 Bis, numeral 3, fracción V y 32 Quáter, numerales 4 y 5, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

98. En suma, por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad 17/2015 y su acumulada 18/2015.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 32 Bis, numeral 3, fracción V y 32 Quáter, numerales 4 y 5, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en el Periódico Oficial del Estado de Durango.

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

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado X, en cuanto al reconocimiento de validez de los artículos 32 Bis, numeral 3, fracción V y 32 Quáter, numerales 4 y 5, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, publicados mediante Decreto 321 en el Periódico Oficial de dicha entidad el 15 de febrero de 2015.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades respecto de las omisiones legislativas, Franco González Salas con reservas respecto de las omisiones legislativas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con reservas respecto de las omisiones legislativas, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a la precisión metodológica del estudio de fondo.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados VIII y X relativos, respectivamente, al análisis del alegato de existencia de transferencia de votos y al análisis de la alegada omisión legislativa sobre las reglas de representación proporcional. La Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado IX, relativo al análisis de la alegada existencia de una omisión legislativa parcial sobre candidaturas comunes. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto particular que emite el Ministro Eduardo Medina Mora Icaza en la acción de inconstitucionalidad 17/2015, relativo al alcance de la facultad de las Legislaturas de las entidades federativas para regular figuras asociativas de partidos políticos distintas a las coaliciones.

La parte actora reclamó que la Ley Electoral del Estado violaba el principio de certeza electoral, ya que al regular la figura de las candidaturas comunes no se estableció como una prohibición a los partidos políticos de nueva creación participar en una candidatura común en su primer proceso electoral.

El Tribunal Pleno resolvió que en este asunto no existía la omisión parcial reclamada, ya que existe un principio constitucional en materia electoral que obliga a que los partidos de nuevo registro demuestren, por sí solos, tener la fuerza electoral que represente. Por tanto, este principio debe ser interpretado de manera armónica con la legislación electoral de Durango impugnada, para efectos de hacer extensiva la prohibición, no solamente a los frentes y coaliciones, sino a las candidaturas comunes. Así, la prohibición que se reclama existe y debe ser aplicada a pesar de no estar prevista de forma expresa en la ley.

No comparto el criterio mayoritario.

En primer lugar, estimo necesario fijar mi posición sobre el funcionamiento de la concurrencia competencial entre el orden federal y las entidades federativas en materia electoral.

De la lectura de los apartados B y C de la fracción V del artículo 41 constitucional, se sigue que existe una distribución de competencias en materia electoral entre la Federación y las entidades federativas.

Entiendo que la Federación tiene competencias exclusivas (tales como padrón electoral, fiscalización o regulación de radiodifusión), así como competencias para organizar procesos electorales federales. Asimismo, las entidades federativas conservan sus atribuciones para llevar a cabo los procesos electorales, pero se les excluye de las atribuciones que han sido conferidas de manera exclusiva al orden federal. Así, el artículo 116, fracción IV, primer párrafo, constitucional, establece que las competencias en materia electoral se deben llevar a cabo de conformidad a las bases dispuestas en la misma Constitución y en las leyes generales en materia electoral.

Corresponde a los órganos locales toda aquella competencia que no se encuentre conferida de forma expresa al Instituto Nacional Electoral. Estamos frente a una cláusula residual específica que deposita en los órdenes locales el ejercicio de las competencias que no han sido expresamente otorgadas al órgano federal.

En este sentido, se entiende que las entidades federativas conservan sus competencias en los términos establecidos en los artículos 116, fracción IV, 122 y 124 constitucionales, pero bajo la posibilidad de que la Federación pueda, mediante una ley general:

- Federalizar un proceso o figura electoral en específico.
- Conferir una competencia directamente a las entidades federativas.
- Establecer bases que sirvan para la reglamentación de las entidades federativas.

Por tanto, en la materia electoral opera una concurrencia constitucional específica, en la cual, la Federación determina, a través de leyes generales, las materias que son federales y estatales, bajo el entendido de aquello que no haya sido reservado al orden federal, se entiende como concedido al orden local.

Entiendo que existen contenidos mínimos que han sido federalizados directamente desde el Texto Constitucional, tal y como sucedió con ciertas figuras electorales que fueron establecidas en los artículos transitorios de la reforma constitucional.

En este sentido, el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), punto 5,¹ de la reforma electoral de 2014, es claro en señalar que, en el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no le será permitido coaligarse.

¹ "**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"**1.** La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

"...

"**f)** El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

"**1.** Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;

"**2.** Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;

"**3.** La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;

"**4.** Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;

"**5.** En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse."

Existe disposición constitucional expresa que señala que la ley general en la materia debe contener una prohibición para que partidos políticos de nueva creación no puedan coaligarse. Por tanto, esta prohibición resulta aplicable exclusivamente respecto de la figura de las coaliciones totales o parciales, y no respecto de otras figuras asociativas que corresponde legislar en exclusivo a las entidades federativas.

El artículo 85, numeral 5, de la Ley General de Partidos Políticos² dispone que las entidades federativas pueden establecer en sus constituciones locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos, con el fin de postular candidatos, entre las cuales se encuentran las candidaturas comunes. Por su parte, el numeral 4 del mismo artículo señala que los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.

Queda claro, entonces, que la prohibición para los partidos de nueva registro sólo resulta aplicable respecto de coaliciones y ésta es una regla definida exclusivamente por el orden federal y aplicable directamente a todas las entidades federativas.

El hecho de que los órdenes locales puedan legislar, en su libertad configurativa, que los partidos de nueva creación no puedan participar en candidaturas comunes en su primera elección, no significa que exista una regla constitucional que impida que esta práctica se permita.

Cada entidad puede, en ejercicio de la competencia residual que le confiere el Texto Constitucional, determinar, dentro de límites razonables, la forma en la cual regula a las candidaturas comunes, incluyendo la posibilidad de que partidos de nuevo registro participen en ellas.

Por tanto, esta prohibición de participación no es extensible a otras figuras asociativas que pueden ser reguladas por las entidades federativas. Por tanto, concluyo que los partidos de reciente creación en el Estado de Durango no se encuentran impedidos de participar en candidaturas comunes en su primera elección, si dicha prohibición no se encuentra establecida de forma expresa en la ley electoral.

Este voto se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² **"Artículo 85.**

"1. Los partidos políticos podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.

"2. Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.

"3. Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos.

"4. Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.

"5. Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos."

I. DELITO DE OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN DE LAS ACCIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS Y LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA. COMPETENCIA LOCAL PARA REGULARLO (ARTÍCULO 133 QUINQUIES DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN).

II. DELITO DE OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN DE LAS ACCIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS Y LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 133 QUINQUIES DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL POR CONTRAVENIR EL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 133 QUINQUIES DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN).

IV. DELITO DE OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS Y LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA. VIOLACIÓN A LOS DERECHOS A LA INFORMACIÓN Y A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 133 QUINQUIES DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2014. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 6 DE JULIO DE 2015. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIOS: EVERARDO MAYA ARIAS Y DIEGO ALEJANDRO RAMÍREZ VELÁZQUEZ.

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

VISTOS, para resolver la acción de inconstitucionalidad **9/2014**, promovida por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Por medio de escrito presentado el diecinueve de febrero de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Raúl Plascencia Villanueva, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez

de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

Órganos responsables:

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

Norma General cuya invalidez se reclama:

• El artículo 133 quinquies del Código Penal del Estado de Michoacán, adicionado mediante el Decreto 276, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiuno de enero de dos mil catorce.

SEGUNDO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.**¹ Los preceptos de la Constitución Federal que se estiman infringidos son el 6o., 7o., 14, 16 y 73, fracciones XIV y XXI, inciso B.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de invalidez, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, adujo en síntesis lo siguiente:

I. Que el artículo 133 quinquies del Código Penal del Estado de Michoacán ataca directamente la libertad de expresión contemplada en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal, ya que pretende sancionar a todo aquel que obtenga y difunda información, sobre cualquier acción realizada por las Fuerzas Armadas o los cuerpos de seguridad pública, lo cual resulta violatorio del derecho de acceso y difusión de la información, por lo que debe ser tildado de inconstitucional, así como inconvenional.

Así, aduce que el Pleno de este Alto Tribunal definió el derecho de acceso y difusión de la información, como un derecho en sí mismo o instrumento para el ejercicio de otros derechos, para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los derechos públicos, por lo que si la norma impugnada sanciona a todos aquellos que obtengan información, ello implicaría contrariar la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de las instituciones públicas.

¹ Cabe destacar que en este apartado de la demanda se mencionan los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En apoyo a lo anterior, citó la jurisprudencia P./J. 54/2008 del Pleno de este Alto Tribunal, cuyo rubro es el siguiente: "ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL."²

Por otra parte, sostiene que si bien tanto en el artículo 7o. de la Constitución Federal, como en el diverso 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se establecen límites a este derecho fundamental, lo cierto es que la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo y, si existen varias opciones para alcanzarlo, se debe elegir la que sea menos restrictiva de ese derecho protegido en forma proporcional al interés que la justifica y con apego al logro de ese legítimo objetivo.

En ese sentido, sostiene que el derecho a la libertad de expresión debe ser respetado en su doble vertiente: a) la emisión de opiniones del pensamiento propio y b) obtener información para conocer el pensamiento de terceros. En caso de ponerse límites, éstos deben establecerse de manera clara, precisa y congruente, con apego a los derechos de legalidad y seguridad jurídica contemplados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, situación que no acontece en el caso de la norma impugnada, puesto que no se cumple con dichos requisitos.

Además, considera que la norma impugnada deja entrever la gravedad y evidente transgresión al derecho a obtener información, pues los particula-

² El texto de dicha tesis es: "El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene un instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." (Jurisprudencia P./J. 54/2008, Tomo XXVII, junio 2008. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 743. Registro digital: 169574)

res y los medios de comunicación tienen un papel primordial para el ejercicio de las libertades en una sociedad democrática, por lo que resulta esencial salvaguardar el derecho a la información y, en consecuencia, la violación a ese derecho puede traer como consecuencia que los demás derechos humanos se vean trastocados y vulnerados.

Adicionalmente, sugiere que para analizar si la norma impugnada cumple o no con las exigencias necesarias para ser válida, es conveniente realizar un examen de proporcionalidad.

Al respecto, establece que en relación con la adecuación, la construcción de la norma dentro del capítulo de "delitos cometidos contra el sistema de funcionamiento de los cuerpos de seguridad", consistió en garantizar el buen funcionamiento de los cuerpos de seguridad pública y de las Fuerzas Armadas sin obstrucciones de ningún tipo; sin embargo, considera que el ejercicio del derecho de libertad de expresión y sus vertientes no obstruyen el buen funcionamiento de las referidas instituciones, razón por la cual, estima imperativo considerar la exigencia de que se garantice el derecho de obtener información, pues es un elemento de la seguridad social y, en consecuencia, la norma impugnada no resulta idónea ni adecuada para la consecución del fin que persigue.

Por otra parte, señala que la norma impugnada como medida restrictiva a la libertad de expresión (derecho a obtener y difundir información), no cumple con el requisito de necesidad, ello porque la necesidad de usar el derecho penal para imponer limitantes al derecho de obtener información y difundirla, debe considerarse ante la extrema gravedad de la conducta que se pretende sancionar; y no lo es la salvaguarda de las labores de los cuerpos de seguridad pública y de las Fuerzas Armadas, ya que la sociedad debe tener herramientas como el acceso a la información para asegurarse que los servidores públicos cumplan con sus atribuciones.

Así, advirtió que la norma impugnada no guarda equilibrio entre los beneficios y los daños que la misma genera, por lo que no es proporcional, toda vez que la posibilidad real de que un particular o comunicador se vea involucrado en un proceso penal y sea privado de su libertad por obtener y difundir información general de los cuerpos de seguridad pública de las Fuerzas Armadas resulta excesivo.

Por lo anterior, la comisión promovente, consideró que la norma impugnada constituye una transgresión directa al derecho a la libertad de expresión, en concreto, al derecho de obtener información, pues pretende penalizar

a cualquier ciudadano por la sola actividad tendente a obtener y proporcionar información relativa a los servidores públicos que protege de forma muy amplia.

Además, menciona que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, deja entrever la evidente transgresión a los derechos fundamentales de libertad de expresión, al señalar que la expresión y la difusión de pensamientos e ideas son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente.

Por lo anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que la norma impugnada, al pretender sancionar a toda persona que por el simple hecho de obtener y proporcionar información de los servidores públicos que protege, es inconstitucional y violatorio del derecho de obtener información.

II. Que la norma impugnada viola los principios de seguridad jurídica, legalidad en materia penal, tipicidad, taxatividad y plenitud hermética contenidos de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, al establecer la definición del delito de manera ambigua y genérica.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló que el legislador está obligado constitucionalmente a establecer los tipos penales y los elementos que lo contienen, dependiendo de cada conducta que trate de regular y del bien jurídico que se pretenda proteger.

En ese sentido, argumentó que, en la norma impugnada, el tipo penal refiere "mediante vigilancia" como medio comisivo para la actualización del tipo, pero no se describe qué se entenderá por ésta, lo cual resulta ambiguo y, por consiguiente, incompatible con la exacta aplicación de la ley penal.

Que en la norma de mérito no se especificó a quién va dirigida, por lo que incluye a todas las personas que se ubiquen en la conducta, además abarca la generalidad de todas las acciones de los cuerpos de seguridad pública e incluso de las Fuerzas Armadas Federales.

Que la palabra "proporcione", utilizada en la norma impugnada, está vinculada con el elemento del tipo penal de la intencionalidad, toda vez que la norma castiga el hecho de proporcionar información, sin delimitar la finalidad con que esos datos son transmitidos, porque no acota los sujetos a quienes prohíbe recibir la información y los fines con los que se haga.

En consecuencia, la comisión promovente, sostiene que, la conducta descrita por el legislador en la norma impugnada carece de los elementos de claridad, congruencia y sobre todo precisión y, al ser así, constituye un tipo penal abierto que podría dar lugar a la aplicación analógica al dejar al arbitrio del juzgador la definición exacta de la conducta y los medios para ejecutarla, siendo que el destinatario de la norma no estará en posibilidad de saber con precisión el motivo exacto de la prohibición que contiene.

En apoyo a lo anterior, cita la tesis aislada 1a. CXCII/2011 de la Primera Sala de este Alto Tribunal, cuyo rubro es el siguiente: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS."³

³ El texto de la tesis aislada es el siguiente: "El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas." [Tesis Aislada 1a. CXCII/2011 (9a.), Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, Décima Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 1094. Registro digital: 160794]

Por lo anterior, considera que la norma impugnada es violatoria de los principios de legalidad en materia penal, tipicidad, taxatividad y plenitud hermética.

Aunado a lo anterior, aduce que este Alto Tribunal, ya se ha pronunciado sobre el principio de legalidad en materia penal, en el sentido de que es la obligación del legislador estructurar claramente los elementos del tipo penal, delimitando su alcance, imponiendo la determinación del sujeto responsable, y de sus condiciones particulares y especiales.

Finalmente, realiza un examen de racionalidad lingüística de la disposición, en primer término, y en segundo, un estudio de las posibles consecuencias que pueden derivar de dicho examen.

De dicho examen y estudio, concluye lo siguiente:

– Que la redacción de la definición del tipo penal no permitirá que el Juez determine cómo resolver un determinado caso, lo que implica que los ciudadanos no tendrán certeza de cuál será la respuesta punitiva del Estado con relación a su conducta; ello, en consecuencia de la vaguedad de la disposición y el amplísimo margen de opciones que genera, siendo que no todos los supuestos son lo suficientemente graves para merecer la intervención penal.

– Que la disposición cuestionada no aporta elementos suficientes que permitan al juzgador establecer la correspondencia adecuada entre la conducta típica y la sanción, debido a la falta de previsibilidad jurídica, lo cual se traduce en una violación al artículo 14 de la Constitución Federal.

– Que la imprecisión del artículo 133 quinquies del Código Penal del Estado de Michoacán es tal que con ella se inhiben los límites y se hace nugatorio el derecho a obtener información, pues el establecimiento de términos tan amplios en un tipo penal que tiene inmerso el derecho a la información, trastoca de manera relevante su sano y libre ejercicio.

III. Que el artículo 133 quinquies del Código Penal del Estado de Michoacán es contrario al diverso 73, fracciones XIV y XXI, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que facultan en exclusiva al Congreso de la Unión a legislar respecto de las Fuerzas Armadas y faltas a la Federación.

Apoya el argumento anterior, en la tesis aislada 1a. CXCI/2011 (9a.) de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, del rubro si-

guiente: "DISCIPLINA EN EL ÁMBITO MILITAR. SU FUNCIÓN Y ALCANCE CONSTITUCIONAL COMO PRINCIPIO ORGANIZATIVO DE LAS FUERZAS ARMADAS."⁴

Argumenta que de dicha tesis se desprende que, el objeto primordial de las Fuerzas Armadas es la defensa del Estado Mexicano, lo cual se logra a través de instituciones como la Marina Nacional, Ejército Nacional y Fuerza Aérea, mismas que, en virtud del Pacto Federal, se acordó que dependerían exclusivamente del Congreso de la Unión, por lo que cualquier falta hacia éstas, se traduce necesariamente en una falta a la Federación.

Así, sostiene que la norma impugnada invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión, al legislar y penar respecto de las faltas cometidas contra la Federación.

Por ello, considera que el legislador del Estado de Michoacán sobrepasó los límites establecidos por el Texto Constitucional, excediendo sus facultades.

⁴ El texto de la tesis es: "Uno de los elementos definitorios de un ejército es la disciplina militar. Se trata del principio organizativo esencial de los ejércitos que, por su propia naturaleza, trasciende a la esfera interna del individuo y que supone, a su vez, uno de los elementos que necesariamente separa al militar del resto de la sociedad. Sin embargo, la disciplina como principio organizativo y conjunto de reglas ha variado sustancialmente en razón de las necesidades de la defensa y de los principios jurídicos y sociales de cada contexto histórico. En este sentido, la Constitución no queda de ninguna manera ajena a cuestiones relativas a la disciplina y organización interna de las Fuerzas Armadas y conforma también el modelo de Ejército. De conformidad con el artículo 89, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y como lo ha establecido el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la misión constitucional de las Fuerzas Armadas es la seguridad nacional, ya sea en su vertiente interna o externa frente a amenazas provenientes más allá de nuestras fronteras. En esta lógica, el Ejército, a fin de cumplir con estos fines, requiere una organización jerárquica y eficaz en la que el concepto de disciplina se configura como una exigencia estructural a la misma. Si bien es cierto que la disciplina es un principio organizativo común a todos los sectores de la Administración Pública, en las Fuerzas Armadas goza de una especial importancia ya que permite la cohesión y mantenimiento del orden, indispensables para que el Ejército lleve a cabo su misión constitucional. Es por ello que la disciplina en el ámbito militar debe ser entendida en relación a la naturaleza y función que la Constitución le encomienda a las Fuerzas Armadas, es decir, la eficaz defensa del Estado mexicano. Así, la disciplina, ya sea en su vertiente institucional o como pauta de conducta interna de sus miembros, encuentra su fundamento último en la Constitución. Esto implica, asimismo, que el régimen disciplinario militar no se encuentra ajeno al resto de principios constitucionales, especialmente a las exigencias derivadas de los derechos fundamentales. En definitiva, la disciplina militar, al ser un principio estructural de la adecuada defensa del Estado mexicano, debe ser protegida por el ordenamiento legal y corregida y sancionada, en su caso, a través de las normas penales castrenses, pero siempre, en el entendido de que su carácter instrumental debe ser acorde con las garantías y principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." [Tesis Aislada 1a. CXCI/2011 (9a.), Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, Décima Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 1085. Registro digital: 160868]

des legislativas, pues al estar conferida expresamente la facultad de legislar en estas materias al Congreso de la Unión, siguiendo una lógica de exclusión, ésta no le corresponde al ámbito competencial de las entidades federativas.

Finalmente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos aduce que el artículo 133 quinquies del Código Penal del Estado de Michoacán no sólo hace nugatorio el derecho de las personas a obtener información y difundirla, como vertiente de la libertad de expresión, sino además, es transgresor de las esferas competenciales del Estado Mexicano.

CUARTO.—Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número **9/2014**, mediante acuerdo dictado el veinte de febrero de dos mil catorce; asimismo, ordenó turnar el asunto al Ministro José Fernando Franco González Salas de conformidad con la certificación de turno que al efecto se acompañó.

Por otra parte, mediante acuerdo emitido el veinticuatro de febrero de dos mil catorce, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Michoacán para que rindieran sus respectivos informes dentro del plazo de quince días hábiles que marca la ley, que se cuentan a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación respectiva. Asimismo, requirió al Congreso del Estado de Michoacán, para que al momento de rendir su informe, enviara a este Alto Tribunal copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada y, finalmente, ordenó dar vista al procurador general de la República para la formulación de su pedimento.

QUINTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado. El consejero jurídico del Estado de Michoacán, Emiliano Martínez Coronel, en representación del Poder Ejecutivo del Estado, al rendir su informe, señaló en síntesis lo siguiente:

Contrario a lo dicho en el **primer concepto de invalidez** hecho valer en la demanda, afirma que la norma impugnada no contraviene los derechos de acceso a la información ni a la libertad de expresión, y tampoco ataca a la Constitución Federal o instrumentos internacionales, ya que en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal se establecen límites entre los que se encuentra la perturbación a la paz y orden públicos.

Que de dichas limitantes deriva que la publicación de ideas y opiniones no es ilimitada, ya que si bien la libre comunicación de pensamientos y

opiniones es una garantía constitucional, quien realice dichas actividades debe responder de su abuso cuando contravenga el respeto a la vida, a la moral y a la paz pública.

Al respecto, cita la tesis aislada I.10o.C. 14 C, de rubro siguiente: "DAÑO MORAL. LIBERTAD DE IMPRENTA O PRENSA. LIMITANTES ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 7o. CONSTITUCIONAL.", así como la jurisprudencia P./J. 24/2007 del Pleno de este Alto Tribunal, intitulada: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO."

Por otra parte, señala que resulta absurdo y ocioso pensar que mediante la vigilancia, la obtención y proporcionar información relativa a la ubicación, las actividades operativas y cualquier acción realizada por las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad se contribuye al control democrático, ya que el acceso a la información gubernamental con la que se controla democráticamente la actuación del Estado, está determinada por la que se encuentra contenida en documentos.

Sostiene que en el caso, se preserva que las actividades, ubicación y operativos que realicen las Fuerzas Armadas y cuerpos policiacos deban ser secretos, los cuales por estrategia de seguridad y para garantizar el resultado de dichas acciones, solamente el Estado debe conocer.

Argumenta también que, si las acciones de seguridad aludidas fueran de manera dolosa e inmoderadamente obtenidas y divulgadas, se transgrediría la estrategia de las fuerzas policiacas, perturbándose la paz pública, lo cual dejaría de satisfacer el objetivo del Estado de brindar seguridad a los gobernados.

Además, considera ineficaz e infundado el argumento de la actora, en el sentido de que la norma impugnada es contraria al derecho a la información que tienen los gobernados, ya que, sostiene, el bien jurídico que tutela es la efectiva seguridad pública.

Que en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la palabra "información" se refiere a la contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título; por tanto, no se aplica a la ubicación, actividades, operativos o acción realizada por Fuerzas Armadas, siendo incorrecto el uso de transparencia gubernamental.

Que la promulgación del artículo impugnado no actualiza la hipótesis de la censura previa, ya que el derecho a la libertad de expresión y libertad de acceso a la información tienen límites, lo cual no menoscaba el derecho a recibir información al tutelar la efectiva seguridad y paz pública.

Que contrario a lo dicho en el **segundo concepto de invalidez**, la norma impugnada señala con precisión el tipo penal que contiene, así como la sanción correspondiente, por lo que cumple con las características esenciales de tipicidad del delito, y así, el destinatario tiene pleno conocimiento de lo que se prohíbe, por lo que contrario a lo expuesto por la actora, se trata de un tipo penal cerrado y cumple con el principio de taxatividad en materia penal, permitiendo al Juez determinar cómo resolver el caso, permitiendo a los ciudadanos tener certeza y seguridad jurídica para que sean juzgados.

Además, precisa que el tipo penal no se dirige simplemente a determinar la punibilidad de conductas dirigidas en contra de elementos de seguridad pública, sino las que atenten en contra de la efectiva seguridad pública como bien jurídico tutelado.

Que el artículo impugnado es adecuado, porque no se encuentra restringiendo derecho alguno y persigue una finalidad que es tutelar la efectiva seguridad pública de la sociedad michoacana.

Que, contrario a lo dicho en el **tercer concepto de invalidez**, no se está legislando respecto a la reglamentación, organización, servicio y sostenimiento interno de las Fuerzas Armadas o faltas cometidas contra la Federación.

Además, adujo que el Congreso Local legisló, en uso de sus facultades conferidas en el artículo 44, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre una materia de la administración, en el caso, salvaguardar la seguridad de los gobernados, lo cual es competencia del Estado.

Sostiene que de la redacción de la norma impugnada se advierte que no se refiere a delincuencia organizada, por lo que no se trastoca la esfera competencial del Congreso de la Unión.

Finalmente, concluye que el artículo impugnado no invade la esfera de competencia de órganos federales, ya que no va dirigido a tipificar conductas contrarias a órganos federales, sino a resguardar el bien jurídico tutelado de la efectiva seguridad pública, que en términos del artículo 21 de la Constitución Federal, es una obligación impuesta a todos los niveles de gobierno.

SEXTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado.** Alfonso Jesús Martínez Alcázar, presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en representación del Poder Legislativo del Estado, al rendir su informe, en síntesis señaló lo siguiente:

Que es cierto que, de conformidad al artículo 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, dicha autoridad aprobó el Decreto Legislativo Número 276, que contiene reformas a diversos numerales, entre los que se encuentra el artículo impugnado.

Agrega que el artículo impugnado es constitucional, ya que no es posible establecer una línea tajante entre el ejercicio de la acción y el de un derecho subjetivo, ya que la estructura constitucional del Estado de derecho está cimentada en el ordenamiento de justicia y en la pronta y expedita administración de ella.

Posteriormente, aduce que de la Constitución Federal se desprende, que tanto la Federación como los Estados pueden desplegar conjuntamente facultades legislativas, entre las que se encuentra la seguridad pública como una potestad concurrente, en virtud de lo establecido en los artículos 21 y 73, fracciones XXI y XXX, de la Norma Fundamental, ya que de una lectura de lo establecido en el citado artículo 21 y en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se concluye que el objeto de la norma impugnada efectivamente se encuentra comprendido dentro de la materia de seguridad pública.

Señala que el Congreso del Estado de Michoacán no invadió la competencia de la Federación, pues su actuar fue ajustado al ámbito de competencias establecidas en el artículo 21, penúltimo párrafo, en relación con el diverso 73, fracciones XXI y XXX, de la Constitución Federal.

Asimismo, considera que no existe una restricción a los derechos fundamentales de los particulares, como el derecho a obtener y difundir información, ya que la libertad de expresión y el derecho a la información operan en forma diversa, tratándose de personajes públicos, y entre la libertad de expresión y el derecho a la información, frente al derecho a la intimidad o a la vida privada deberá considerarse el caso en concreto, a fin de verificar cuál debe prevalecer, sin que pueda considerarse inconvencional.

Sostiene que el interés público que tengan los hechos o datos publicados, será el concepto legitimador de las intromisiones en la intimidad, en donde el derecho a la intimidad debe ceder a favor del derecho de comunicar

y recibir información, o a la libertad de expresión cuando puedan tener relevancia pública, al ser un ejercicio de dichos derechos la base de una opinión pública libre y abierta en una sociedad.

Por lo anterior, considera que la presente acción de constitucionalidad debería declararse infundada.

Asimismo, en el apartado de excepciones de su informe, el representante del Poder Legislativo del Estado opuso las siguientes:

- I. La de improcedencia de la acción;
- II. La *exceptio doli mali*, consistente en la mala fe con que se condujo la actora en su demanda;
- III. La *exceptio doli specialis*, consistente en el dolo específico que demostró la actora en el contenido de la demanda;
- IV. La *exceptio doli presentis*, que se hace consistir, en la mala fe con que la actora presenta la demanda;
- V. La consistente en que con el artículo reclamado, el Congreso del Estado no invadió la esfera de competencia de la Federación, por tratarse de facultades concurrentes;
- VI. La relativa a que el Congreso del Estado es competente legalmente y se encuentra debidamente facultado para legislar en materia penal, como aconteció en la especie;
- VII. La relativa al hecho de que en el numeral que se reclama se respetaron los principios jurídicos de libertad de expresión, de legalidad, de taxatividad, de plenitud hermética y de seguridad jurídica;
- VIII. La de falsedad de la demanda;
- IX. Derivada del hecho de que el numeral reclamado no resulta ser inconvencional;
- X. La relativa a la circunstancia de que, en la solución al conflicto entre la libertad de expresión y el derecho a la información, frente el derecho a la intimidad o a la vida privada, deberá considerarse el caso concreto.

XI. La que se hace consistir en el hecho de que en los párrafos del numeral reclamado, no existe una restricción a los derechos fundamentales de los particulares, como es el derecho a obtener y difundir información; y,

XII. Todas las demás que se contengan o deriven del presente informe.

Finalmente, opuso como defensas las que a continuación se señalan:

1. *Forma etiansi in minimo déficit, totus actus corrui* (faltando aun en lo más mínimo los requisitos pro forma, el acto no tiene valor).

2. *Exceptionem objiciens non videtur de intentione adversarii confiteri* (no confiesa la intención de su contrario el que opone excepciones).

3. *Quod nullum est, nullum producit effectum* (lo que es nulo no produce efecto alguno).

4. *Manifiesta accusatione non indigent* (las cosas que son claras no necesitan acusarse).

5. *Judex non de legibus, sed secundum leges debet judicare* (el Juez no debe juzgar de las leyes sino según las leyes).

6. *Jure talis praesumitur qualem facta demonstrat* (el derecho se presume tal cual lo demuestran los hechos).

7. *Manifiesta accusatione non indigent* (las cosas que son claras no necesitan acusarse).

8. *Manifestum dicitur de quo constant per confessionem, vel probationem legitimam, vel rei evidentiam* (se dice claro lo que consta por confesión, por prueba legítima o por evidencia).

SÉPTIMO.—**Alegatos.** La delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Claudia Fernández Jiménez, manifestó, en síntesis, lo siguiente:

Primero. Que son inoperantes e infundados los argumentos esgrimidos por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Michoacán.

Lo anterior, porque en principio, si bien el derecho a la información no es absoluto, las limitaciones respectivas deben cumplir los requisitos estable-

cidos por este Alto Tribunal, consistentes en la reserva de ley y en la necesidad de la medida.

Señaló que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que para que una restricción sea compatible con la Convención debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Debe estar establecida en la ley.
- Debe perseguir un fin legítimo.
- Exista necesidad en una sociedad democrática.

Que la norma impugnada cumple con los dos primeros requisitos, pero no con el relativo a la "necesidad en una sociedad democrática", pues el precepto no está orientado a satisfacer intereses públicos imperativos que se pretenden proteger, ya que la restricción no es la que restringe en menor escala el derecho de acceso a la información.

Segundo. Que la descripción típica contenida en el artículo impugnado implica un tipo penal abierto, ya que presenta ambigüedad a tal grado que genera que sea la autoridad judicial quien concrete dicha descripción.

Agrega que las expresiones: "al que" y "en general cualquier acción", contenidas en el precepto impugnado, son ambiguas, confusas y no se incluye la intencionalidad o el dolo, ya que no se especifica la calidad del sujeto activo.

Señala que el legislador está obligado a establecer los tipos penales y los elementos que lo contienen, dependiendo de cada conducta que trate de regular o del bien jurídico que se busque proteger.

Tercero. Que el artículo impugnado invade la esfera competencial del Congreso de la Unión al legislar sobre faltas cometidas contra la Federación, reiterando lo esgrimido al respecto en el escrito de demanda.

Finalmente, aduce que el precepto impugnado ataca directamente el derecho de libertad de expresión, en concreto el derecho a obtener y difundir información previstos en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal; que viola los principios de seguridad jurídica, legalidad en materia penal, tipicidad, taxatividad y plenitud hermética, por lo que es ambiguo e implica un tipo penal abierto.

OCTAVO.—La instrucción quedó cerrada mediante auto dictado el catorce de mayo de dos mil catorce, toda vez que había transcurrido el plazo legal de cinco días para que las partes formularan alegatos en el presente asunto.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el artículo 133 quinquies del Código Penal del Estado de Michoacán y la Constitución Federal.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando primero.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁵ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, y que su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial; asimismo, señala que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

El Decreto Número 276, por el que se adiciona el artículo 133 quinquies al Código Penal del Estado de Michoacán, se publicó el veintiuno de enero de dos mil catorce en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán, tal como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado en las páginas ciento setenta y seis a ciento setenta y nueve del expediente. Así, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del miércoles veintidós de enero al jueves veinte de febrero de dos mil catorce.

⁵ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando segundo.

En el caso concreto, según consta en el sello asentado al reverso de la página setenta y siete del expediente, la demanda se presentó el miércoles diecinueve de febrero de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que es evidente que la presentación de la demanda es oportuna.

TERCERO.—Legitimación. A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las acciones de inconstitucionalidad se podrán promover por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal.

En el caso, Raúl Plascencia Villanueva, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, suscribe la demanda de la presente acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 133 quinquies del Código Penal del Estado de Michoacán. Tal carácter lo acredita con la copia simple de su designación en ese cargo, en virtud de la constancia firmada por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, donde se le comunica que, en sesión de cinco de noviembre de dos mil nueve, la citada Cámara lo eligió como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por el lapso de cinco años, que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil nueve al quince noviembre del dos mil catorce.⁶

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando tercero.

Por su parte, los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁷ y 18 de su reglamento interno⁸ establecen que la representación de la mencionada institución corresponde a su presidente. En consecuencia, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para acudir como actor a este medio de control constitucional.

⁶ Página 78 del expediente.

⁷ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional."

⁸ "Artículo 18. (órgano ejecutivo).

"La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** No se hicieron valer causas de improcedencia, no obstante lo cual y toda vez que el precepto legal cuestionado fue reformado, tal y como se advierte del Decreto 313, publicado en el Periódico Oficial de aquella entidad del treinta de mayo de dos mil catorce, para quedar con el contenido siguiente:

(Reformado, P.O. 30 de mayo de 2014)

"Artículo 133 quinquies. Se impondrá prisión de cuatro a doce años y multa de cien a mil días de salario mínimo general vigente, al que mediante vigilancia, asechanza o espionaje, obtenga y proporcione información, por cualquier medio, sobre la ubicación, actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por las Fuerzas Armadas, los cuerpos de seguridad pública y órganos jurisdiccionales con la finalidad de entorpecer o evitar el cumplimiento de sus funciones u ocasionarles un daño a dichas instituciones, órganos o servidores públicos.

"De igual forma se sancionará a quien ingrese, altere o acceda a información de las instituciones de seguridad pública u órganos jurisdiccionales con los fines señalados en el párrafo anterior.

"La pena podrá ser aumentada hasta en una mitad cuando:

"I. El delito sea cometido por servidores públicos. Además se le destituirá del cargo y se le inhabilitará de seis a doce años;

"II. Se trate de integrantes de empresas de seguridad privada;

"III. Se haga (sic) pasar por integrantes de Fuerzas Armadas, corporaciones policiacas públicas, de procuración de justicia o de seguridad privada;

"IV. La conducta se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad o personas que no tengan la capacidad de comprender el carácter ilícito del hecho; o,

"V. La conducta se lleve a cabo utilizando vehículo de transporte público, de pasajeros, oficiales o que porte de manera falsa alguna marca comercial o con logotipos registrados."

Atento a lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analiza oficiosamente la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia por haber cesado los efectos de la norma general impugnada.

De la anterior transcripción se desprende que, el artículo impugnado fue reformado, entrando en vigor el nuevo texto al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial, es decir, a partir del primero de junio de dos mil catorce.

No obstante, ha sido criterio reiterado de este Tribunal Pleno⁹ que si bien cuando se reforma una norma impugnada en una acción de inconstitucionalidad de manera general, lo procedente es sobreseer por cesación de efectos, lo cierto es que tratándose de **normas de naturaleza penal**, el artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia, establece de manera específica, que la sentencia relativa tendrá efectos retroactivos; por tanto, aun cuando una norma de naturaleza penal sea reformada, no procede sobreseer en la acción respectiva, pues los efectos de la sentencia se pueden aplicar a aquellas personas que hayan sido juzgadas **durante la vigencia de la norma**.

Así, a pesar de que el precepto impugnado haya sido reformado, por ser una norma de carácter penal en la que se tipifica una conducta a la cual se asocia una pena privativa de la libertad y sanción pecuniaria, respecto de la cual es posible emitir un fallo con efectos retroactivos, y tomando en consideración que a los hechos delictivos se aplica la ley que estaba vigente en el momento de la comisión del acto ilícito, debe concluirse que la eventual declaratoria de invalidez podrá surtir efectos, pues pueden existir personas a las que ya se les haya aplicado el precepto impugnado.

En este mismo tenor, se precisa que no obstante que el diecisiete de diciembre de dos mil catorce se abrogó el Código Penal del Estado de Michoacán, señalándose para la entrada en vigor de la nueva legislación, conforme a su artículo primero transitorio, la fecha establecida en la declaratoria que al efecto expidiera el Congreso Local para la entrada del nuevo Sistema de Justicia Penal,¹⁰ lo cierto es que al tratarse de una disposición en materia penal, a saber, el artículo 133 quinquies del mencionado código, no procede sobreseer en la acción respectiva por cesación, pues como ya se explicó, **los efectos de la sentencia se pueden aplicar a aquellas personas que hayan sido juzgadas durante la vigencia de la norma**.

⁹ En tal sentido se han resuelto las siguientes acciones de inconstitucionalidad: 33/2011, en sesión de doce de febrero de dos mil trece; 29/2011, en sesión de veinte de junio de dos mil trece; 54/2012, el treinta y uno de octubre de dos mil trece; y 12/2013, el cuatro de noviembre del mismo año.

¹⁰ Lo que aconteció el veintiséis de diciembre de dos mil catorce, en que se publicó en el Periódico Oficial de la entidad federativa, el Decreto 463, por el que se aprobó la Declaratoria de incorporación del Sistema Penal Acusatorio, así como del inicio de la vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales en el Estado, fijándose en forma gradual, de acuerdo a cada región judicial de Michoacán, las fechas siete de marzo y tres de agosto de dos mil quince, y nueve de mayo de dos mil dieciséis.

Por lo anterior, no se actualiza la causa de sobreseimiento analizada, por lo que, al no advertir alguna diversa, se procede a analizar el fondo del asunto.

Por mayoría de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando cuarto.

QUINTO.—Estudio de fondo. Por cuestión de método se aborda en primer lugar el tercero de los conceptos de invalidez, en el cual la Comisión actora solicita la declaratoria de invalidez del artículo 133 quinquies del Código Penal del Estado de Michoacán, por considerar que es contrario al diverso 73, fracciones XIV y XXI, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice: facultan en exclusiva al Congreso de la Unión a legislar respecto de las Fuerzas Armadas y faltas a la Federación.

La Comisión actora apoya el argumento anterior en la tesis aislada número CXCI/2011 (9a.) de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, del rubro siguiente: "DISCIPLINA EN EL ÁMBITO MILITAR. SU FUNCIÓN Y ALCANCE CONSTITUCIONAL COMO PRINCIPIO ORGANIZATIVO DE LAS FUERZAS ARMADAS."¹¹

Argumenta que de dicha tesis se desprende que, el objeto primordial de las Fuerzas Armadas es la defensa del Estado Mexicano, lo cual se

¹¹ El texto de la tesis es: "Uno de los elementos definitorios de un ejército es la disciplina militar. Se trata del principio organizativo esencial de los ejércitos que, por su propia naturaleza, trasciende a la esfera interna del individuo y que supone, a su vez, uno de los elementos que necesariamente separa al militar del resto de la sociedad. Sin embargo, la disciplina como principio organizativo y conjunto de reglas ha variado sustancialmente en razón de las necesidades de la defensa y de los principios jurídicos y sociales de cada contexto histórico. En este sentido, la Constitución no queda de ninguna manera ajena a cuestiones relativas a la disciplina y organización interna de las Fuerzas Armadas y conforma también el modelo de Ejército. De conformidad con el artículo 89, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y como lo ha establecido el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la misión constitucional de las Fuerzas Armadas es la seguridad nacional, ya sea en su vertiente interna o externa frente a amenazas provenientes más allá de nuestras fronteras. En esta lógica, el Ejército, a fin de cumplir con estos fines, requiere una organización jerárquica y eficaz en la que el concepto de disciplina se configura como una exigencia estructural a la misma. Si bien es cierto que la disciplina es un principio organizativo común a todos los sectores de la Administración Pública, en las Fuerzas Armadas goza de una especial importancia ya que permite la cohesión y mantenimiento del orden, indispensables para que el Ejército lleve a cabo su misión constitucional. Es por ello que la disciplina en el ámbito militar debe ser entendida en relación a la naturaleza y función que la Constitución le encomienda a las Fuerzas Armadas, es decir, la eficaz defensa del Estado mexicano. Así, la disciplina, ya sea en su vertiente institucional o como pauta de conducta interna de sus miembros, encuentra su fundamento último en la Constitución. Esto implica, asimismo, que el régimen disciplinario militar no se encuentra ajeno al resto de principios constitucionales, especialmente a las exigencias derivadas de los derechos fundamentales. En definitiva, la disciplina militar, al ser un principio estructural de

logra a través de instituciones como la Marina Nacional, Ejército Nacional y Fuerza Aérea, mismas que, en virtud del Pacto Federal, se acordó que dependerían exclusivamente del Congreso de la Unión, por lo que cualquier falta hacia éstas, se traduce necesariamente en una falta a la Federación.

Así, sostiene que la norma impugnada invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión, al legislar y penar respecto de las faltas cometidas contra la Federación.

Por ello, considera que el legislador del Estado de Michoacán sobrepasó los límites establecidos por el Texto Constitucional, excediendo sus facultades legislativas, pues al estar conferida expresamente la facultad de legislar en estas materias al Congreso de la Unión, siguiendo una lógica de exclusión, ésta no le corresponde al ámbito competencial de las entidades federativas.

Del contenido del concepto de invalidez que se analiza, se advierte que la problemática jurídica a resolver, se constriñe a determinar si los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán, al realizar los actos legislativos señalados, contaban con facultades para ello o, por el contrario, no fue así, como lo alega la Comisión, sino que invadieron las facultades exclusivas que la Constitución Federal otorga al Congreso de la Unión en la materia de que se trata.

Señalado lo anterior, este Alto Tribunal estima que el referido concepto de invalidez es **infundado**.

En efecto, el artículo 73, fracciones XIV y XXI, de la Constitución Federal establece:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

"XXI. Para expedir:

la adecuada defensa del Estado mexicano, debe ser protegida por el ordenamiento legal y corregida y sancionada, en su caso, a través de las normas penales castrenses, pero siempre, en el entendido de que su carácter instrumental debe ser acorde con las garantías y principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." [Tesis Aislada 1a. CXCI/2011 (9a.), Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, Décima Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 1085. Registro digital: 160868]

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada."

Del texto anterior se advierte, en lo que aquí interesa, que:

a) Es facultad del Congreso de la Unión levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

b) Señalar los delitos y las faltas contra la Federación.

c) Así como fijar las penas y sanciones que por ellos deban imponerse.

Al respecto, es necesario precisar que el precepto legal cuya invalidez se solicita, es del contenido siguiente:

"Artículo 133 quinquies. Se impondrá prisión de cuatro a doce años y multa de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente, al que mediante la vigilancia obtenga y proporcione información, sobre la ubicación, las actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad pública.

"Cuando el delito sea cometido por servidores públicos, por orden de ellos hacia sus subalternos, o haciéndose pasar por integrantes de Fuerzas Armadas, corporaciones policiacas públicas o privadas, o de procuración de justicia, la pena aumentará hasta en una mitad más. Además se le destituirá del cargo o comisión e inhabilitará del cargo de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán.

"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad o personas que no tengan la capacidad de comprender el carácter ilícito del hecho, la pena aumentará hasta en una mitad más.

"Además de las penas señaladas en este artículo se aumentarán un tercio más cuando se utilice vehículo de transporte público, transporte de pasajeros o cualquier otro que por sus características exteriores se asemeje a los vehículos destinados al servicio de transporte público de pasajeros."

Del precepto antes transcrito, se desprende que, se impondrá prisión de cuatro a doce años y multa de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente, al que mediante la vigilancia obtenga y proporcione información, sobre la ubicación, las actividades, operativos y en general, cualquier acción realizada por las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad pública.

Del comunicado de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Michoacán (fojas 187 a 190 del cuaderno de la acción de inconstitucionalidad), que fue el que las Comisiones de Justicia, de Seguridad Pública y Protección Civil, de Derechos Humanos, de Equidad de Género, de Salud y Asistencia Social, y de Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente, tomaron como base, en términos de lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, para proponer al Pleno del Congreso la adición de la norma impugnada se advierte lo siguiente:

"Motivación

"Hoy en día, la inseguridad es una de las principales amenazas para la estabilidad, el fortalecimiento democrático y el desarrollo de nuestro Estado.

"En el Código Penal del Estado, no se encuentra tipificada como delito la conducta desplegada por los 'halcones', por lo que se precisa realizar una adición, que castigue severamente dicha conducta, no únicamente por el menoscabo que causa a los operativos de los cuerpos de seguridad y Fuerzas Armadas, en la persecución de la delincuencia organizada en busca de la seguridad y bienestar del estado, lo cual es considerado un bien común y un derecho de todos los mexicanos, sino también por la grave afectación social que causa a la sociedad.

"La necesidad de legislar sobre la conducta delictiva que nos ocupa, tiene sustento en que las labores conjuntas que realizan las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno se ven mermadas por los informantes de organizaciones delictivas, y al no encontrarse tipificada la conducta, las personas que han logrado detener si no se logra acreditar con algún otro delito, no pueden ser encarceladas, toda vez que quienes cometen dicha conducta no son contemplados como delincuentes.

"Con esta adición se pretende inhibir directamente el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por parte de las organizaciones criminales, como ocurre en diversas entidades del país, como por ejemplo en Morelos, Guerrero y nuestro propio Estado, donde se ha incrementado la criminalidad apoyado por esas redes de protección, buscando como finalidad el que se tipifique esta conducta, y se castigue a quien aceche, vigilen o realicen cualquier tipo de acciones tendientes a obtener información para hacer mal uso de ella, con el objeto de utilizarla en contra de las instituciones de seguridad pública.

"Como consecuencia a los altos índices de violencia en los que actualmente nos encontramos inmersos, se requiere de una legislación que contemple el reto que significa actualmente la diversificación y la aparición de nuevas conductas delictivas. Algunas representan etapas claramente definitivas de preparación, ejecución y desarrollo de los crímenes, cuya complejidad para su persecución y sanción coloca a la figura de autoridad en una posición

difícil y en constante compromiso para no afectar la legalidad y seguridad jurídica de la sociedad. Es por eso, que se hace necesario erradicar nuevas figuras delictivas implementadas por la delincuencia organizada, como es el caso que hoy nos ocupa de la conducta coloquialmente llamada 'halconeo', una de las escalas más bajas dentro de las organizaciones delictivas, pero no por ello su función deja de ser importante, sino por el contrario, con su actuar facilita la evasión de la justicia por parte de la gente para la que trabaja.

"De esta manera, se tratará de combatir y erradicar de forma directa esta actividad de la delincuencia organizada, con el fin de fortalecer el Estado de derecho en materia de seguridad pública y procuración de justicia, dando como resultado el poder consignar y sentenciar a los delincuentes que incurran en este delito. Delito que se encuentra directamente ligado con la problemática de la delincuencia organizada.

"Delito que debe considerarse grave para las personas que estén laborando para el transporte público de pasajeros u otros, por ser este un servicio concesionado por el Estado, debiendo contribuir en la denuncia social de los hechos delictivos mas no ser parte de ellos aprovechándose de las facilidades que obtiene por su función que realiza dentro de la sociedad.

"Aunado a éstos, dichas penas deben aumentarse aún más, para los servidores públicos y ex servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, que conozcan en lo general el tipo de operaciones y procedimientos aplicados para la detención de delincuentes y que sean utilizados en beneficio de la delincuencia.

"Es por eso que se presenta la protesta de iniciativa al Congreso Estatal, con la finalidad de prevenir este tipo de conductas y la alta probabilidad de evitar con su actuar, conductas delictivas que afecten la tranquilidad y seguridad de la población, promovida e impulsada por nosotros como Secretaría de Seguridad Pública, encargada de la seguridad pública, del Estado de Michoacán de Ocampo." (fojas 188 a 190 del toca)

De lo anterior deriva que, contrario a lo señalado por la Comisión actora en la acción de inconstitucionalidad, mediante el precepto legal cuya validez se cuestiona, no se invaden facultades del Congreso Federal, ya que no se legisla de modo alguno respecto de las Fuerzas Armadas, o bien, respecto de faltas a la Federación, pues lo que efectivamente realizó el Congreso de Michoacán fue legislar en materia de seguridad pública.

En este aspecto debe señalarse que el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los

Municipios, y que éstos se coordinarán para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Nacional:

"Artículo 21. ... La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

"Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

"a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

"b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

"c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

"d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

"e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines."

En tanto existe la obligación de coordinar los esfuerzos de todas las instancias de gobierno, en la consecución del fin común de combate a la delincuencia, puede concluirse que la seguridad pública se ubica en el contexto del federalismo cooperativo, pues tiende a buscar la uniformización por medio de la cooperación de las diversas instancias hacia el logro de objetivos de común interés, orientando armónica y complementariamente su ejercicio.

De esta forma, la Constitución Federal contempla que la materia de seguridad pública participe del federalismo cooperativo, pues prevé la coordinación de la atribución combinada y compartida de los distintos órdenes de gobierno. Esta coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, debe ser a través de una ley, en términos del último párrafo del artículo 21 y del diverso 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir la ley que establezca las bases de coordinación en materia de seguridad pública.

Este Tribunal en Pleno considera que, al inscribirse la seguridad pública en el federalismo cooperativo, la coordinación que establezca la ley emitida al efecto por el Congreso de la Unión no puede limitarse a una coordinación de autoridades policiales o administrativas, sino que también incluye a las autoridades legislativas.

De esta forma, los artículos 21 y 73, fracción XXIII, constitucionales, contemplan una facultad legislativa concurrente entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en donde todos éstos deben sujetarse a la distribución competencial que establezca la ley marco o general que al efecto expida el Congreso de la Unión.

Así, la seguridad pública es una materia concurrente, en la que se pueden configurar las competencias en una ley marco o general. De ahí que al estar inscrito al contenido de esta materia, el precepto legal impugnado, deviene infundado el concepto de invalidez que se analiza.

Por cinco votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, visibles hasta este párrafo.

A continuación se aborda el análisis del segundo de los conceptos de invalidez, en el cual la comisión actora esencialmente arguye que, la norma impugnada viola los principios de seguridad jurídica, legalidad en materia penal, tipicidad, taxatividad y plenitud hermética, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, al establecer la definición del delito de manera ambigua y genérica.

Que el legislador está obligado constitucionalmente a establecer los tipos penales y los elementos que lo contienen, dependiendo de cada conducta que trate de regular y del bien jurídico que se pretenda proteger.

En ese sentido, argumentó que en la norma impugnada, el tipo penal refiere "mediante vigilancia" como medio comisivo para la actualización del tipo, pero no se describe qué se entenderá por ésta, lo cual

resulta ambiguo y, por consiguiente, incompatible con la exacta aplicación de la ley penal.

Que en la norma de mérito no se especificó a quién va dirigido, por lo que incluye a todas las personas que se ubiquen en la conducta; además, abarca la generalidad de todas las acciones de los cuerpos de seguridad pública e incluso de las Fuerzas Armadas Federales.

Que la palabra "proporcione", utilizada en la norma impugnada, está vinculada con el elemento del tipo penal de la intencionalidad, toda vez que la norma castiga el hecho de proporcionar información, sin delimitar la finalidad con que esos datos son transmitidos, porque no acota los sujetos a quienes prohíbe recibir la información y los fines con los que se haga.

En consecuencia, la Comisión promovente sostiene que la conducta descrita por el legislador en la norma impugnada carece de los elementos de claridad, congruencia y sobre todo precisión, y al ser así, constituye un tipo penal abierto que podría dar lugar a la aplicación analógica al dejar al arbitrio del juzgador la definición exacta de la conducta y los medios para ejecutarla, siendo que el destinatario de la norma no estará en posibilidad de saber con precisión el motivo exacto de la prohibición que contiene.

En apoyo a lo anterior, cita la tesis aislada 1a. CXCII/2011 (9a.) de la Primera Sala de este Alto Tribunal, cuyo rubro es el siguiente: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS."¹²

¹² El texto de la tesis aislada es el siguiente: "El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de

Por lo que señala que la norma impugnada es violatoria de los principios de legalidad en materia penal, tipicidad, taxatividad y plenitud hermética.

Aunado a lo anterior, aduce que este Alto Tribunal ya se ha pronunciado sobre el principio de legalidad en materia penal, en el sentido de que es la obligación del legislador estructurar claramente los elementos del tipo penal, delimitando su alcance, imponiendo la determinación del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales.

Finalmente, realiza un examen de racionalidad lingüística de la disposición, en primer término, y en segundo, un estudio de las posibles consecuencias que pueden derivar de dicho examen.

De dicho análisis y estudio concluye lo siguiente:

– Que la redacción de la definición del tipo penal no permitirá que el Juez determine cómo resolver un determinado caso, lo que implica que los ciudadanos no tendrán certeza de cuál será la respuesta punitiva del Estado con relación a su conducta; ello, en consecuencia de la vaguedad de la disposición y el amplísimo margen de opciones que genera, siendo que no todos los supuestos son lo suficientemente graves para merecer la intervención penal.

– Que la disposición cuestionada no aporta elementos suficientes que permitan al juzgador establecer la correspondencia adecuada entre la conducta típica y la sanción, debido a la falta de previsibilidad jurídica, lo cual se traduce en una violación al artículo 14 de la Constitución Federal.

exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas." [Tesis Aislada 1a. CXCI/2011 (9a.), Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, Décima Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 1094. Registro digital: 160794]

– Que la imprecisión del artículo 133 quinquies del Código Penal del Estado de Michoacán es tal, que con ella se inhiben los límites y se hace nugatorio el derecho a obtener información, pues el establecimiento de términos tan amplios en un tipo penal que tiene inmerso el derecho a la información, trastoca de manera relevante su sano y libre ejercicio.

Con la finalidad de abordar el análisis de los anteriores argumentos, en principio, deben precisarse los alcances del principio de taxatividad. Para ello, es importante recordar que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos que conocemos como disposiciones.

En materia penal, existe una exigencia de racionalidad lingüística que es conocida precisamente como principio de taxatividad. Este principio constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho. Se traduce en un auténtico deber constitucional del legislador según el cual está obligado a formular en términos precisos los supuestos de hecho de las normas penales. En otros términos, el principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

Comúnmente se entiende al principio de taxatividad como una de las tres formulaciones del principio de legalidad, el cual abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley. Así, el principio de legalidad queda integrado de la siguiente manera:

- 1) Principio de taxatividad (*nullum crimen sine lege stricta o sine lege certa*);
- 2) Principio de no retroactividad (*nullum crimen sine lege previa*), y
- 3) Principio de reserva de ley (*nullum crimen sine lege scripta*).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recoge este principio en su artículo 14, que establece que en los juicios del orden penal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate.

La precisión de las disposiciones es una cuestión de grado; por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si y sólo si se

detecta la certeza absoluta de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien lo que se busca es que el grado de imprecisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo suficientemente preciso como para declarar su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.¹³

Sin embargo, el otro extremo sería la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber a ciencia cierta cómo actuar ante la

¹³ En este mismo sentido la Primera Sala ha redefinido la taxatividad en el siguiente criterio aislado: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.—El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de aquellos respecto de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas." Tesis número 1a. CXCI/2011 (9a.), emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época; Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, página 1094. Amparo en revisión 448/2010. 13 de julio de 2011. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

nueva norma jurídica; la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho, se insiste, son los valores subyacentes al principio de taxatividad.

Delimitado lo anterior, cabe acudir nuevamente al contenido del artículo cuya validez se cuestiona, el cual es de contenido siguiente:

"Artículo 133 quinquies. Se impondrá prisión de cuatro a doce años y multa de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente, al que mediante la vigilancia obtenga y proporcione información, sobre la ubicación, las actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad pública.

"Cuando el delito sea cometido por servidores públicos, por orden de ellos hacia sus subalternos, o haciéndose pasar por integrantes de Fuerzas Armadas, corporaciones policiacas públicas o privadas, o de procuración de justicia, la pena aumentará hasta en una mitad más. Además se le destituirá del cargo o comisión e inhabilitará del cargo de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán.

"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad o personas que no tengan la capacidad de comprender el carácter ilícito del hecho, la pena aumentará hasta en una mitad más.

"Además de las penas señaladas en este artículo se aumentarán un tercio más cuando se utilice vehículo de transporte público, transporte de pasajeros o cualquier otro que por sus características exteriores se asemeje a los vehículos destinados al servicio de transporte público de pasajeros."

De la lectura del primer párrafo del precepto legal antes transcrito se desprende que la definición del delito cuestionado contiene las imprecisiones siguientes:

A) Se dirige a toda persona, sin establecer alguna cualidad específica en el sujeto activo, al establecer "al que".

B) Utiliza la locución "mediante vigilancia", el cual resulta ambiguo al no establecer elemento alguno que delimite o describa dicha acción.

C) Se penaliza que, mediante la vigilancia, se obtenga y proporcione información sobre la ubicación, las actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad pública.

D) No acota los sujetos a los que les es penado proporcionar información.

E) Refiere ambiguamente cualquier acción realizada por las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad pública.

F) Se incluye el vocablo "en general", respecto de las acciones de las Fuerzas Armadas y cuerpos de seguridad pública, y

G) No se conecta el verbo rector del tipo con la intencionalidad dolosa de quien pudiera realizar actos tendentes a obtener y proporcionar información.

Los anteriores aspectos cobran relevancia al tratarse de un tipo penal que no puede en modo alguno permitir o posibilitar una imposición de penas de manera analógica o por mayoría de razón. (artículo 14 constitucional)

Circunstancias que llevan a este Tribunal Pleno a concluir que resultan fundados los argumentos expresados por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el concepto de invalidez que se analiza, toda vez que el precepto legal cuestionado no cumple con los derechos de legalidad, seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley penal, lo que lleva necesariamente a declarar su invalidez.

En adición a lo anterior, este Tribunal Pleno estima fundado el restante concepto de invalidez propuesto por la comisión promovente, en el que sostiene, esencialmente, que el artículo 133 quinquies del Código Penal del Estado de Michoacán es contrario a los derechos a la información y a la libertad de expresión porque:

– Ataca directamente la libertad de expresión contemplada en los diversos 6o. y 7o. de la Constitución Federal, ya que pretende sancionar a todo aquel que obtenga y difunda información, sobre cualquier acción realizada por las Fuerzas Armadas o los cuerpos de seguridad pública, lo cual resulta violatorio del derecho de acceso y difusión de la información.

– Tanto en el artículo 7o. de la Constitución Federal, como en el diverso 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se establecen límites a este derecho fundamental; no obstante, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá de que estén

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, visibles desde el párrafo siguiente a la nota anterior hasta este párrafo, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo 133 quinquies del Código Penal del Estado de Michoacán, adicionado mediante Decreto 276, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintiuno de enero de dos mil catorce.

orientadas a satisfacer un interés público imperativo y, si existen varias opciones para alcanzarlo, se debe elegir la que sea menos restrictiva de ese derecho protegido en forma proporcional al interés que la justifica y con apego al logro de ese legítimo objetivo.

– El derecho a la libertad de expresión debe ser respetado en su doble vertiente: a) la emisión de opiniones del pensamiento propio y b) obtener información para conocer el pensamiento de terceros. En caso de ponerse límites, éstos deben establecerse de manera clara, precisa y congruente, con apego a los derechos de legalidad y seguridad jurídica contemplados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, situación que no acontece en el caso de la norma impugnada puesto que no se cumple con dichos requisitos.

– La norma impugnada deja entrever la gravedad y evidente transgresión al derecho a obtener información, pues los particulares y los medios de comunicación tienen un papel primordial para el ejercicio de las libertades en una sociedad democrática, por lo que resulta esencial salvaguardar el derecho a la información y, en consecuencia, la violación a ese derecho puede traer como consecuencia que los demás derechos humanos se vean trastocados y vulnerados.

– La norma impugnada constituye una transgresión directa al derecho a la libertad de expresión, en concreto, al derecho de obtener información, pues pretende penalizar a cualquier ciudadano por la sola actividad tendente a obtener y proporcionar información relativa a los servidores públicos que protege de forma muy amplia.

A efecto de corroborar el aserto anterior, conviene tener presente el texto de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal:

(Reformado Primer Párrafo, D.O.F. 11 de junio de 2013)

"Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado."

(Reformado, D.O.F. 11 de junio de 2013)

"Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y

aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

"Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito."

Al respecto, hay que señalar que los derechos fundamentales de libertad de expresión y a la información establecidos en los artículos constitucionales transcritos, han sido analizados tanto por este Tribunal Pleno¹⁴ como por la Primera Sala¹⁵ de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver distintos asuntos, en los que han señalado que la libertad de expresión y el derecho a la información –centrales en un Estado constitucional democrático de derecho– tienen una doble faceta o dimensión, a saber: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de una democracia representativa.

Los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén, en síntesis, lo siguiente: a) la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; b) el derecho a la información será garantizado por el Estado; c) es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio; d) No se puede restringir este

¹⁴ Al resolver la controversia constitucional 61/2005, en la sesión correspondiente al 24 de enero de 2008 y que dio origen a la tesis jurisprudencial P./J. 54/2008, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 743, de rubro: "ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.", así como al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006, en la sesión de siete de diciembre de 2006, de la que derivó la tesis jurisprudencial P./J. 25/2007, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520, que lleva por rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO."

¹⁵ Al resolver el amparo directo en revisión 2044/2008, en la sesión correspondiente al 17 de junio de 2009, y que dieron origen, entre otras, a la tesis aislada 1a. CCXVI/2009, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 288, de rubro: "LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS JUEGAN UN PAPEL ESENCIAL EN EL DESPLIEGUE DE SU FUNCIÓN COLECTIVA."

derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información, o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones; e) ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni coartar la libertad de difusión; y f) los límites a la libertad de difusión únicamente pueden ser los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución Federal.¹⁶

Estos derechos fundamentales, que constituyen pilares fundamentales del Estado democrático de derecho, fueron de los primeros que las declaraciones de derechos incluyeron y hoy en día se encuentran en el núcleo de todos los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por nuestro país, y en particular en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mejor conocida como el Pacto de San José de Costa Rica,¹⁷ y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹⁸ Haciendo una síntesis combinada del artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica¹⁹ con el diverso 19 del

¹⁶ "Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado."

"Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

"Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito."

¹⁷ Depositario: OEA. Lugar de adopción: San José de Costa Rica. Fecha de adopción: 22 de noviembre de 1969. Adhesión de México: 24 de marzo de 1981. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981.

¹⁸ Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, Estados Unidos de América. Fecha de adopción: 16 de noviembre de 1966. Adhesión de México: 23 de marzo de 1976. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981.

¹⁹ Pacto de San José de Costa Rica.

"Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión.

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,²⁰ obtenemos los siguientes puntos fundamentales:

a) Nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones (artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

b) Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (artículos 19 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y del Pacto de San José de Costa Rica, respectivamente).

c) El ejercicio del derecho a la libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino sólo a responsabilidades ulteriores. Éstas, que se relacionan con los deberes y responsabilidades especiales que el ejercicio de la libertad de expresión comporta, deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; y la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (artículos 13 del Pacto de San José de Costa Rica y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respectivamente).

"a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

"b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

"3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

"4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

"5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional."

²⁰ Pacto Internacionales de Derechos Civiles y Políticos.

"Artículo 19.

"1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

"2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

"a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

"b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."

d) No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones (artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica).

e) Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa, pero únicamente con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la infancia y la adolescencia (artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica).

f) Por ley estará prohibida toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional (artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica).

Entre los rasgos jurídicos que dan cuerpo a estos derechos en la Constitución Federal y en los instrumentos internacionales citados, a continuación destacan dos que son esencialmente relevantes para el análisis jurídico que debemos desarrollar en la presente instancia. El primero de ellos tiene que ver con los sujetos y el contenido de estas libertades. El segundo tiene que ver con los límites que pueden jurídicamente imponerse a estas libertades y con los que, por el contrario, están proscritos.

I. Las diferentes dimensiones del contenido de la libertad de expresión pueden ser explicadas y desarrolladas en múltiples facetas.

Por ejemplo, y como la Corte Interamericana ha tenido la oportunidad de destacar en reiteradas ocasiones,²¹ se trata no solamente de la libertad de expresar el propio pensamiento, sino también del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Junto a la seguridad de no poder ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el propio pensamiento, la garantía de la libertad de expresión asegura asimismo el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual abre la puerta a la importancia de la dimensión colectiva del

²¹ Véase particularmente la Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985 y el caso *Olmedo Bustos y otros vs. Chile* (caso "La Última Tentación de Cristo"), resuelto en sentencia de 5 de febrero de 2001.

ejercicio de este derecho. La libertad de expresión es, efectivamente, un medio para el intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden. Ambas dimensiones deben garantizarse de forma simultánea para garantizar la debida efectividad al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

Esta doble dimensión explica, asimismo, la importancia de garantizar plenamente las condiciones de divulgación de los mensajes. La libertad de expresión comprende el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. La expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de la posibilidad de divulgación representa directamente, un límite al derecho de expresarse libremente. Ello tiene repercusiones de variada índole en muchos planos, pero en especial en el ámbito de los llamados medios de comunicación social. Si el derecho a la libre expresión comprende el derecho a fundar y administrar medios de comunicación, la misma requiere igualmente que estos medios estén razonablemente abiertos a todos; la posición estratégica de los medios, y la complejidad técnica y económica asociada a la expresión a través de los mismos, justifica que deban mantener sus actividades dentro de parámetros que permitan seguir calificándolos de verdaderos instrumentos de esa libertad y no de vehículos para restringirla.

II. La centralidad con que nuestra Constitución Federal o los Convenios internacionales citados consagran la libertad de expresión, no debe llevar a concluir que se trata de derechos ilimitados. Sin embargo, los textos fundamentales se preocupan por establecer de modo específico cómo deben ser estas restricciones para poder ser consideradas legítimas.

La primera de las reglas sobre límites, plasmada tanto en el primer párrafo del artículo 7o. de la Constitución Federal (ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta) como en el párrafo 2 del artículo 13 de la Convención Americana [el ejercicio del derecho previsto en el inciso que precede no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas] es la interdicción de la censura previa.

La prohibición de la censura previa, implica que el Estado no puede someter las actividades expresivas o comunicativas de los particulares a la

necesidad de solicitar previamente un permiso a la autoridad que, por razones de contenido, tenga el poder de impedir el desarrollo de las mismas. El Pacto de San José es uno de los instrumentos más claros respecto de esta cuestión, porque contraponen expresamente el mecanismo de la censura previa a la regla según la cual el ejercicio de la libre expresión y de la libertad de imprenta sólo puede ser sometida a responsabilidades ulteriores.

La prohibición de la censura, en otras palabras, no significa que la libertad de expresión no tenga límites, o que el legislador no esté legitimado para emitir *ex ante*, normas en consideración a los mismos. Lo que significa e implica, es que estos límites no pueden hacerse valer mediante un mecanismo por el cual una autoridad excluya sin más a un determinado mensaje del conocimiento público; los límites deben hacerse valer a través de la atribución de responsabilidades –civiles, penales o administrativas– posteriores. No se trata, pues, de que no se pueda regular el modo y manera de expresión, ni que no se puedan poner reglas, incluso respecto del contenido de los mensajes. El modo de aplicación de estos límites, sin embargo, no puede consistir en excluir el mensaje del conocimiento público.

La Convención Americana establece una excepción a la prohibición de censura previa, que permite limitar el acceso a los espectáculos públicos en aras de la protección moral de la infancia y la adolescencia, y que viene a armonizar en este caso su despliegue con la protección de los derechos e intereses de niños y jóvenes. Sólo cuando la libre expresión entra en conflicto con los derechos de los niños y los jóvenes puede una medida como la previa censura de los espectáculos públicos justificarse; en el resto, cualquiera que sea el carácter de los elementos con los que la libre expresión de las ideas confluye, la censura previa no estará nunca justificada.

Respecto de los límites destinados a hacerse valer por medios distintos a la censura previa, en forma de exigencia de responsabilidad, entran en juego el resto de condiciones constitucionalmente establecidas, que la redacción de la Constitución Federal obliga a interpretar de modo estricto.²² Así, el artícu-

²² El artículo 6o. establece que "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado."; el primer párrafo del artículo 7o., por su parte, establece que "Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en

lo 6o. destaca la imposibilidad de someter la manifestación de las ideas a inquisiciones de los poderes públicos –la manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa– a excepción de aquellos casos en que se ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.²³

El artículo 7o. de la Constitución Federal, por su parte, evidencia con más claridad todavía la intención de contener dentro de parámetros estrictos, las limitaciones a la libertad de expresión, al establecer que la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia es "inviolable", y que "ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límite que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como un instrumento de delito." Se trata, por tanto, de límites tasados y directamente especificados en la Constitución Federal.

La Convención Americana, por su parte, impone como "límites de los límites" las siguientes condiciones: a) la existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas; b) la definición expresa y taxativa de esas causales por la ley; c) la legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas (el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas); **d) la necesidad de que las causales de responsabilidad sean "necesarias para asegurar" los mencionados fines.** Respecto al significado de esta última expresión "necesarias para asegurar", hay que decir que aunque no es sinónimo de medidas "indispensables", sí debe apreciarse la existencia de una necesidad social imperiosa: para estimar que una restricción es "necesaria", no es suficiente demostrar que es "útil".

la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones."

²³ Es necesario precisar, además, que aun cuando del tenor literal del artículo 6o. parece desprenderse que sólo las autoridades jurisdiccionales o administrativas están sujetas a la prohibición establecida, si entendemos correctamente la función de los derechos fundamentales podemos fácilmente concluir que el legislador es, desde luego, un destinatario pasivo tácito de la misma. Lo anterior no es una cuestión de simple simetría, sino que obedece al hecho de que sólo bajo una interpretación de esa especie es posible el cumplimiento integral de las funciones de este tipo de derechos en nuestro orden jurídico. Es claro que, dada la estructura de nuestro ordenamiento jurídico, las mencionadas autoridades jurisdiccionales y administrativas sólo podrían realizar las inquisiciones a las que se refiere el artículo 6o. con una cobertura legal previa, con lo cual se sobrentiende que el legislador se encuentra constitucionalmente impedido para proveerla.

La legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá, por tanto, de que las mismas estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo y de que, cuando existan varias opciones para alcanzar ese objetivo, se escoja la que restrinja en menor escala el derecho protegido. La restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.

El estricto estándar con que las restricciones a la libertad de expresión –por cualquier medio– deben ser diseñadas y constitucionalmente evaluadas queda evidenciado, asimismo, por el hecho de que nuestros textos fundamentales proscriban las "restricciones indirectas" a la misma. Ello se hace de modo enfático y directo en la Convención Americana (no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones), y de modo más fragmentario pero no menos inequívoco en nuestra Constitución Federal, que al proscribir la exigencia de fianza a los autores o impresores, al hablar de la imposibilidad de "coartar" la libertad de imprenta, al establecer que en ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito, o al referirse a la necesidad de dictar cuantas leyes orgánicas sean precisas para evitar encarcelar a los empleados de una imprenta por existir denuncias contra ellos muestra igualmente (en la clave de la época en la que el texto fue originariamente redactado), la preocupación por evitar que se busquen medios indirectos u oblicuos para restringir la libre circulación de ideas.

Así, por otra parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido durante los últimos años que la libertad de expresión constituye un **derecho preferente**, ya que sirve de garantía para la realización de otros derechos y libertades. En efecto, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible, no solamente como instancia esencial de auto-expresión y auto-creación, sino también como premisa para poder ejercer plenamente otros derechos humanos –el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado– y como elemento funcional que determina la calidad de la vida democrática de un país.

En este sentido, la libertad de expresión y su vertiente consistente en el derecho a la información, tienen una doble faceta, individual y social, que exigen no sólo que los individuos no vean impedida su posibilidad de manifestarse libremente, sino que se respete también su derecho como miembros

de un colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.²⁴

Esta posición preferente de la libertad de expresión y el derecho a la información tiene como principal consecuencia, la **presunción general de cobertura constitucional de todo discurso expresivo o informativo**, misma que se justifica por la obligación primaria de neutralidad del Estado frente a los contenidos de las opiniones e informaciones difundidas, así como por la necesidad de garantizar que, en principio, no existan personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos a priori del debate público.²⁵ Este planteamiento es congruente con la prohibición de censura previa que establecen los artículos 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En consecuencia, "el abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido."²⁶ En otros términos, la responsabilidad que en todo caso pudiera generarse de una expresión indebida es, como esta Suprema Corte ha destacado en sus precedentes, de carácter ulterior.

Esta idea confirma que los derechos humanos reconocidos en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal tienen **límites** –como los tiene cualquier derecho humano–, dentro de los cuales la propia Constitución y los tratados internacionales identifican, entre otros, el orden público. En efecto, los diversos 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos refieren como una restricción legítima al ejercicio de la libertad de expresión la protección del orden público.

Adicionalmente, debe destacarse que todos los conceptos desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de restricciones a la libertad de pensamiento y expresión son igualmente aplicables al derecho de acceso a la información, en tanto éste forma parte de aquél.

²⁴ Véase Corte IDH, casos Ivcher Bronstein vs. Perú. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C, No. 74, párrafo 146; "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros). Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C, No. 73, párrafo 64; y "La Colegiación Obligatoria de Periodistas" (artículos 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos) (Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985. Serie A, No. 5, párrafo 30).

²⁵ Véase CIDH, "Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión", página 10.

²⁶ Corte IDH, "La Colegiación Obligatoria de Periodistas" (artículos 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos) (Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985. Serie A, No. 5, párrafo 30).

Tienen especial relevancia para este caso los criterios de la Corte Interamericana, en los que ha sostenido, que el derecho penal es un medio idóneo para el establecimiento de restricciones a la libertad de expresión porque sirve para salvaguardar, a través de la conminación penal, el bien jurídico que se quiere proteger; pero que siendo el medio más restrictivo y severo para cumplir los objetivos que se persigan, su uso únicamente es legítimo cuando se cumpla con el principio de mínima intervención. De este modo, el poder punitivo sólo debe ejercerse en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro.²⁷

Por tanto, la aplicación de medidas penales debe ser evaluada con especial cautela y para analizar si su uso es legítimo o no, deben ponderarse la extrema gravedad del abuso de la libertad de expresión bajo estudio, el dolo del acusado –es decir el grado de conocimiento y de voluntad que dicha persona tenía para producir la afectación–, la magnitud y las características del daño que el abuso produjo y demás datos que permitan mostrar la existencia de una absoluta necesidad de utilizar, en forma verdaderamente excepcional, medidas penales.²⁸

Este Tribunal procederá ahora a la aplicación de los referidos estándares, precisando que para ello se realizará un escrutinio estricto de la constitucionalidad de la norma impugnada, en tanto restringe el goce del núcleo esencial de los derechos a la información y de libertad de expresión, de manera que deberá acreditarse que el Estado tiene una razón imperativa para la restricción, y que la medida legislativa está cuidadosamente diseñada para alcanzar ese fin.

Como se adelantó, el texto del precepto impugnado es el siguiente:

"Artículo 133 quinquies. Se impondrá prisión de cuatro a doce años y multa de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente, al que mediante la vigilancia obtenga y proporcione información, sobre la ubicación, las actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad pública.

"Cuando el delito sea cometido por servidores públicos, por orden de ellos hacia sus subalternos, o haciéndose pasar por integrantes de Fuerzas Armadas,

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Kimel vs. Argentina, sentencia del 2 de mayo de 2008, párrafos 71 y 76.

²⁸ *Ibidem*, párrafo 78.

corporaciones policiacas públicas o privadas, o de procuración de justicia, la pena aumentará hasta en una mitad más. Además se le destituirá del cargo o comisión e inhabilitará del cargo de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán.

"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad o personas que no tengan la capacidad de comprender el carácter ilícito del hecho, la pena aumentará hasta en una mitad más.

"Además de las penas señaladas en este artículo se aumentarán un tercio más cuando se utilice vehículo de transporte público, transporte de pasajeros o cualquier otro que por sus características exteriores se asemeje a los vehículos destinados al servicio de transporte público de pasajeros."

De la transcripción anterior se obtiene que el tipo penal previsto en el artículo 133 quinquies del Código Penal del Estado de Michoacán contiene los siguientes elementos:

• **Elementos objetivos:**

a) Conducta: Obtener y proporcionar información. Se trata de un delito de acción.

b) Resultado: No es un delito de resultado sino de peligro, porque no exige que la conducta produzca alguna consecuencia específica.

c) Sujeto activo: Cualquier persona.

En caso de que sea perpetrado por servidores públicos o haciéndose pasar por integrantes de Fuerzas Armadas, corporaciones policiacas públicas o privadas, o de procuración de justicia, se configurará una agravante.

d) Bien jurídico tutelado: Por su ubicación en el capítulo de delitos contra el Sistema de Seguridad Pública, se advierte que los bienes jurídicos protegidos por este delito son la seguridad de los miembros de las instituciones de seguridad pública y las Fuerzas Armadas, así como el efectivo desempeño de sus funciones.

e) Sujeto pasivo: El Estado, por conducto de los cuerpos de seguridad pública y las Fuerzas Armadas.

f) Objeto material: Lo constituye la información sobre la ubicación, las actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad pública.

g) Medios de comisión: Se establece como medio de comisión específico que la acción se realice mediante vigilancia.

h) Circunstancias de lugar, tiempo, modo u ocasión: No se establece alguna para la configuración del delito; no obstante, sí se prevén como elementos para agravar la sanción –hasta en una mitad o un tercio más–, a saber, cuando el injusto sea cometido por servidores públicos, por orden de ellos hacia sus subalternos, o haciéndose pasar por integrantes de Fuerzas Armadas, corporaciones policiacas públicas o privadas, o de procuración de justicia; cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a menores de edad o personas que no tengan la capacidad de comprender el carácter ilícito del hecho; y cuando se utilice vehículo de transporte público, de pasajeros o cualquier otro que por sus características exteriores se asemeje a los vehículos destinados a ese tipo de servicio.

• **Elementos subjetivos:**

a) Dolo: No se advierte de la forma como está redactado el tipo penal.

b) Culpa: No se observa de la manera en que está redactado el tipo penal.

c) Elementos subjetivos diferentes del dolo: No se advierten en el tipo.

• **Elementos normativos de valoración:**

a) Cultural: No se advierten en el tipo.

b) Legal: Se requiere que la información verse sobre la ubicación, las actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad pública, para lo cual debe atenderse a lo dispuesto por el artículo 7, fracciones XII y XVI, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada el veintiuno de julio de dos mil nueve en el periódico oficial local.²⁹

²⁹ "Artículo 7. Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

"...

"XII. Cuerpos de seguridad: Las corporaciones de seguridad pública y de los servicios auxiliares de seguridad;

c) Científica: No se advierten en el tipo.

Como se advierte de lo anterior, el verbo rector típico de la disposición impugnada se encuentra en la expresión "mediante la vigilancia obtenga y proporcione información", lo que implica que la conducta constitutiva del delito está relacionada con la búsqueda y difusión de información; acción que constituye el núcleo esencial de los derechos de acceso a la información y de libertad de expresión. Además, el objeto material del delito se refiere a información de las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad pública, los cuales son sujetos obligados por el derecho de acceso a la información, en su calidad de autoridades estatales.

Asimismo, la información a que alude el delito es la relativa a la ubicación, las actividades, operativos y, en general, cualquier acción realizada por dichas autoridades, por lo que se trata de información relativa al ejercicio de sus funciones de derecho público, que es precisamente el tipo de información respecto de la cual opera el derecho fundamental en cuestión.

En consecuencia, este Tribunal Pleno encuentra que el artículo 133 quinquies del Código Penal del Estado de Michoacán impone una restricción al derecho de acceso a la información, porque define como conducta generadora de responsabilidad penal el hecho de buscar cierto tipo de informaciones vinculadas con autoridades administrativas, relativas al ejercicio de sus funciones de derecho público (seguridad pública); por tanto, debe verificarse que esta restricción cumpla con las exigencias constitucionales.

En primer lugar, se advierte que la restricción está establecida por ley formal. El artículo 133 quinquies del Código Penal del Estado de Michoacán fue expedido siguiendo el procedimiento legislativo correspondiente por las autoridades competentes y fue publicado el veintiuno de enero de dos mil catorce en el órgano de difusión local.

Asimismo, la restricción persigue un fin legítimo en tanto está orientada a la protección del interés general, concretamente la seguridad pública, definida en el artículo 21 constitucional como la función que desempeñan los

"...

"XVI. Instituciones de seguridad pública: la Procuraduría, la Secretaría, los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública del Estado y sus municipios, que realicen funciones similares."

tres niveles de gobierno y que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas.³⁰

Es factible afirmar que los objetivos específicos de la medida son: 1) proteger a los miembros de las Fuerzas Armadas y de las instituciones de seguridad pública; y 2) contribuir a la efectividad de las labores que desempeñan;

³⁰ "Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

"El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

"La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

"Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

"Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

"Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

"El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

"El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

"La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

"Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

"a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

"b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

"c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

"d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

"e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines."

lo anterior frente a la amenaza que representan las actividades denominadas como "halconeo" descritas como aquellas mediante las cuales se vigilan las labores de las fuerzas policiales con el fin de informar a los delincuentes de las actividades programadas o por realizar.

A juicio de este Pleno, tales objetivos se insertan dentro de los límites constitucional y convencionalmente autorizados referentes al "interés público" y al "orden público", respectivamente, en tanto existe un claro interés por parte de la sociedad en que las funciones que tienen encomendadas las instituciones de seguridad pública sean desempeñadas de forma adecuada y en condiciones de seguridad para sus miembros. La protección de los miembros de las instituciones de seguridad pública y la eficacia de sus labores constituyen intereses públicos imperativos que el legislador debe buscar satisfacer.

En cambio, la medida impugnada no satisface el requisito de necesidad en una sociedad democrática. La restricción no está adecuadamente orientada a satisfacer los intereses públicos imperativos que se pretenden proteger, y entre las opciones para alcanzar los objetivos mencionados, la restricción en análisis está muy lejos de ser la que restringe en menor escala el derecho de acceso a la información. Por el contrario, la medida desborda por completo al interés que la justifica y no es conducente a obtener el logro de ese legítimo objetivo, sino que interfiere innecesariamente en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión.

Esto es así, porque la descripción típica es tan amplia que termina por abarcar un sinnúmero de conductas no reprochables amparadas por el derecho de acceso a la información. El verbo rector típico, "obtener información", describe el núcleo esencial del derecho de acceso a la información, mientras que el resto de la descripción típica **no aporta suficientes elementos** que aco-ten adecuadamente las conductas sancionadas a aquellas que se pretendieron prohibir, de modo que existe una disociación entre el fin legítimo de la norma: prohibir el "halconeo", y las posibles conductas comprendidas por el tipo penal.

En efecto, los únicos elementos del tipo que permiten delimitar el ámbito de las conductas sancionadas son: 1) que la información se refiera a los cuerpos de seguridad pública o a las Fuerzas Armadas; y 2) que dicha información verse sobre su ubicación, actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por aquéllos.

Por cuanto hace al primer aspecto, "las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad pública" a que se refiere el tipo, son órganos del Estado, sujetos

pasivos del derecho de acceso a la información y, en esa medida, obligados por regla general a proporcionar la información pública en su poder, salvo aquella reservada temporalmente por razones de interés público, en los términos que fijan las leyes.

En este sentido "mediante la vigilancia obtener y proporcionar información" es una conducta que en nada daña o pone en riesgo el bien jurídico tutelado por la norma penal en comento, sino que por el contrario se encuentra de lleno en el ámbito protegido por el derecho de acceso a la información.

De igual modo, la exigencia de que la información verse "sobre la ubicación, las actividades, operativos y en general cualquier acción", de las referidas instituciones de seguridad pública, tampoco hace nada por modalizar la conducta de manera que sólo se prohíba el llamado "halconeo". Por el contrario, la "ubicación", "actividades", "operativos" y "en general cualquier acción" de los cuerpos de seguridad constituyen por regla general **información pública**, que conforme a las fracciones I y II del artículo 46 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo,³¹ únicamente puede reservarse cuando su divulgación ponga en riesgo la seguridad del Estado o los Municipios, la vida, la seguridad o la salud de las personas; y cuando su divulgación pueda causar perjuicio a las actividades de prevención o persecución de los delitos, la impartición de justicia, la recaudación de contribuciones o cualquier otra acción que tenga por objeto la aplicación de las leyes.

Aunque la finalidad de la medida haya sido prohibir la obtención ilegítima de este tipo de información, que la propia ley local de transparencia clasifica como reservada, la sola mención de que la información cuya búsqueda se sanciona penalmente debe ser la relativa a ubicación, actividades, operativos y labores en general, no logra encuadrar adecuadamente el tipo de información cuya ilegítima obtención sea capaz de producir un daño.

Incluso, la Primera Sala ha sostenido que la información relacionada con la procuración e impartición de justicia es de interés público, particularmente en el caso de investigaciones periodísticas encaminadas al esclarecimiento de

³¹ "Artículo 46. La clasificación de la información como reservada procede cuando:

"I. Se trate de información cuya divulgación ponga en riesgo la seguridad del Estado o los municipios, la vida, la seguridad o la salud de las personas;

"II. Se trate de información cuya divulgación pueda causar un perjuicio a las actividades de prevención o persecución de los delitos, la impartición de justicia, la recaudación de contribuciones o cualquier otra acción que tenga por objeto la aplicación de las leyes."

los hechos delictivos,³² por lo que en el marco de tales investigaciones la búsqueda de información relacionada con la ubicación, actividades, operativos y labores en general de las instituciones de seguridad pública podría constituir un ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información.

En definitiva, la descripción típica adolece de falta de las precisiones necesarias que la presenten, como la indudable expresión de la conducta denominada como "halconeo" y que se describió básicamente como la actividad consistente en vigilar las actividades de los cuerpos de seguridad, con el fin de informar a los delinquentes sobre sus actividades programadas o por realizar; no se estableció la finalidad que debía perseguirse con la obtención de la información; no se especificó el daño que debía producirse con ello, no se describió adecuadamente el tipo de información protegida, ni se expresó ningún otro elemento que permitiera identificar a la conducta como un abuso del derecho de acceso a la información o de libertad de expresión, diferenciable, más allá de toda duda, de instancias legítimas de su ejercicio y merecedora de una sanción penal.

Este Pleno advierte, por tanto, que la restricción impugnada hace nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información, en tanto se trata de una medida demasiado amplia y excesiva que interfiere con el ejercicio legítimo de tal libertad.

Sobre este punto, al fallar la acción de inconstitucionalidad **29/2011**,³³ este Pleno sostuvo que si un instrumento intimidatorio como la sanción penal se proyecta sobre conductas demasiado cercanas a lo que constituyen legítimos ejercicios de la libertad de expresión y el derecho a la información, se están limitando indebidamente a ambos derechos.

³² Tesis aislada 1a. CLX/2013 (10a.), registro digital: 2003632, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 551, con los siguientes título y subtítulo: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. INTERÉS PÚBLICO DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.—Si se parte de la premisa de que los hechos delictivos repercuten de manera negativa en la sociedad, es innegable que las investigaciones periodísticas encaminadas a su esclarecimiento y difusión están dotadas de un amplio interés público. La comisión de los delitos, así como su investigación y los procedimientos judiciales correspondientes, son eventos de la incumbencia del público y, consecuentemente, la prensa está legitimada para realizar una cobertura noticiosa de esos acontecimientos. Dicha cobertura no sólo tiene el valor de una denuncia pública o de una contribución al escrutinio de la actuación de las autoridades encargadas de investigar y sancionar esos delitos, sino que ayuda a comprender las razones por las cuales las personas los cometen, además de que esa información también sirve para conocer las circunstancias que concurren para que tenga lugar el fenómeno delictivo."

³³ En sesión de veinte de junio de dos mil trece.

Así ocurre en el caso, dado que la descripción típica podría incluir numerosos supuestos de ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información y libertad de expresión, incluso tales como la formulación de solicitudes formales de información a las instituciones de seguridad pública sobre, por ejemplo, la realización de operativos pasados.

Asimismo, la norma impugnada tiene un impacto desproporcionado sobre un sector de la población: el gremio periodístico. Al criminalizar la búsqueda de toda información relativa a la seguridad pública y a la procuración de justicia, es claro que uno de los sujetos destinatarios de la norma podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que la norma termina teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno estima que el artículo 133 quinquies del Código Penal del Estado de Michoacán no está cuidadosamente diseñado para interferir lo menos posible frente a la libertad de expresión y el derecho a la información, y tampoco cumple adecuadamente con los principios de seguridad jurídica, legalidad en materia penal, tipicidad, taxatividad y plenitud hermética, por lo que ello contraviene los artículos 6o., 7o., 14 y 16 de la Constitución Federal.

Similares consideraciones fueron sustentadas por este Tribunal Pleno al fallar las acciones de inconstitucionalidad **29/2011** y **11/2013**, en sesiones de veinte de junio de dos mil trece y siete de julio de dos mil catorce, bajo las ponencias de los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, respectivamente.³⁴

Por mayoría de siete votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, visibles desde el párrafo siguiente a la nota anterior hasta este párrafo, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo 133 quinquies del Código Penal del Estado de Michoacán, adicionado mediante Decreto 276, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintinueve de enero de dos mil catorce.

³⁴ AI 29/2011.

"Por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en declarar la invalidez del artículo 373 del Código Penal del Estado de Veracruz. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra.

"Por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, se aprobaron las consideraciones que sustentan la invalidez del precepto impugnado, relacionadas con la violación al principio de taxatividad.

"Por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza, se aprobaron las consideraciones que sustentan la invalidez del precepto impugnado, relacionadas con la violación a la libertad de expresión.

SEXTO.—**Efectos de la sentencia.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos, respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.³⁵

Asimismo, conforme al artículo 45 de la Ley Reglamentaria de la materia esta sentencia tendrá efectos retroactivos en beneficio de las personas a la que se les haya aplicado el precepto impugnado a partir de la fecha en que entró en vigor; esto al tratarse de una norma en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.³⁶

Esta ejecutoria surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Michoacán.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando sexto.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 133 quinquies del Código Penal del Estado de Michoacán, adicionado mediante el Decre-

³⁵ "AI 11/2013.

"Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. Los Ministros Luna Ramos y Pérez Dayán reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes."

³⁶ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

³⁶ "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

to 276, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiuno de enero de dos mil catorce, la cual será retroactiva en términos del último considerando de esta sentencia, y surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Michoacán.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

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

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Pardo Rebolledo por razones distintas, Silva Meza y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte atinente a la competencia. Los Ministros Cossío Díaz, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza con precisiones, Medina Mora I. con precisiones, Sánchez Cordero de García Villegas con precisiones, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte atinente al análisis del segundo de los conceptos de invalidez, en relación con el principio de taxatividad. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz porque el único tema es la incompetencia, y Pardo Rebolledo votaron en contra. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte atinente al análisis del segundo de los conceptos de invalidez, en relación con el derecho a la información y a la libertad de expresión. Los Ministros Cossío Díaz porque el único tema es la incompetencia, Luna Ramos porque basta la taxatividad, Franco González Salas porque basta la taxatividad, y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos de la sentencia.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de octubre de 2015.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 9/2014, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión de seis de julio de dos mil quince, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del artículo 133 quinquies del Código Penal del Estado de Michoacán, por violación a los artículos 6o., 7o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto el tipo penal de "halconeo" que dicho precepto contemplaba contravenía los principios de seguridad jurídica, legalidad en materia penal, tipicidad, taxatividad y plenitud hermenéutica, así como al derecho a la información y a la libertad de expresión.

Como una cuestión previa, el Pleno analizó el concepto de invalidez relativo a la incompetencia del Congreso de la Unión a legislar respecto de las Fuerzas Armadas y faltas a la Federación, el cual se declaró infundado.

Presento este voto concurrente para exponer las razones por las cuales, si bien coincido con el sentido de la resolución del Tribunal Pleno por lo que hace al planteamiento competencial, lo hago por razones distintas.

I. Resolución de la mayoría

La cuestión a dilucidar consistía en determinar si los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán, tienen competencia para establecer el tipo penal establecido en el artículo 133 quinquies del Código Penal de dicha entidad¹ o si, por el contrario, invadieron las facultades exclusivas del Congreso de la Unión de legislar respecto de las Fuerzas Armadas y faltas a la Federación, previstas en el artículo 73, fracciones XIV y XXI, inciso b), de la Constitución General.²

La sentencia apunta que de la motivación de la norma impugnada, se advierte que el Estado de Michoacán no legisló respecto de las Fuerzas Armadas o respecto de faltas a la Federación, pues lo que realizó el Congreso local fue legislar en materia de seguridad pública.

¹ "Artículo 133 quinquies. Se impondrá prisión de cuatro a doce años y multa de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente, al que mediante la vigilancia obtenga y proporcione información, sobre la ubicación, las actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad pública.

"Cuando el delito sea cometido por servidores públicos, por orden de ellos hacia sus subalternos, o haciéndose pasar por integrantes de Fuerzas Armadas, corporaciones policiacas públicas o privadas, o de procuración de justicia, la pena aumentará hasta en una mitad más. Además se le destituirá del cargo o comisión e inhabilitará del cargo de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán.

"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad o personas que no tengan la capacidad de comprender el carácter ilícito del hecho, la pena aumentará hasta en una mitad más.

"Además de las penas señaladas en este artículo se aumentarán un tercio más cuando se utilice vehículo de transporte público, transporte de pasajeros o cualquier otro que por sus características exteriores se asemeje a los vehículos destinados al servicio de transporte público de pasajeros."

² "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

Al respecto, la sentencia señala que el artículo 21 de la Constitución General³ establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, y que éstos se coordinarán para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Nacional, lo cual debe hacerse a través de una ley general, en términos del último párrafo del artículo 21 y del artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución General.⁴

De esta forma, el fallo establece que los artículos 21 y 73, fracción XXIII, constitucionales contemplan una facultad legislativa concurrente entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en donde todos éstos deben sujetarse a la distribución competencial que establezca la ley marco que expida el Congreso de la Unión y que al estar inscrito el artículo impugnado al contenido de esta materia, deviene infundado este concepto de invalidez.

"XXI. Para expedir:

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada."

³ "Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

"...

"La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

"Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

"a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

"b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

"c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

"d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

"e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines."

⁴ "Artículo 73. El congreso tiene facultad:

"XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, el distrito federal, los estados y los municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta constitución."

II. Motivos del disenso

Comparto el sentido de la sentencia en cuanto a que el establecimiento del tipo penal impugnado no invade la esfera de competencias de la Federación, pero por razones diferentes a las que se sostienen en el fallo.

Considero que al tipificar como delito la conducta comúnmente conocida como "halconeo", el Congreso Local no está propiamente legislando en la materia concurrente de seguridad pública prevista en el artículo 21 de la Constitución General, sino en uso de su facultad residual para legislar en materia penal, respecto de un bien jurídico tradicionalmente considerado dentro de su esfera, como es la seguridad de las personas.

El sujeto pasivo de la conducta tipificada no son las Fuerzas Armadas ni es la Federación, sino el propio Estado a quien compete preservar la seguridad de sus habitantes.

Ahora, ello no equivale a legislar en materia de seguridad pública, como lo afirma la postura mayoritaria, pues es importantes distinguir entre la seguridad pública como *función* del Estado, que es aquella que regula la estructura y funcionamiento de los cuerpos de seguridad y que se rige por el régimen concurrente previsto en el artículo 21 constitucional; y la seguridad entendida como valor necesario para el bienestar de la sociedad, como presupuesto para el ejercicio de los derechos de las personas, y que puede ser jurídicamente tutelada por todos los órdenes normativos.

La sentencia analiza la cuestión desde la perspectiva del federalismo cooperativo y la concurrencia constitucional derivada del artículo 21 constitucional, sin embargo me parece que, en realidad, el artículo impugnado no está regulando la función de los cuerpos de seguridad pública, sino empleando el derecho penal para erradicar ciertas conductas a fin de generar mayor seguridad en la sociedad, lo que, en mi opinión, no es privativo de alguno de los órdenes de gobierno.

Incluso, para sostener el criterio del fallo, en el sentido de que estamos en presencia de una materia que la entidad puede regular en uso de facultades concurrentes, habría que acudir al contenido de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para determinar si de la distribución competencial que ésta realiza, es posible extraer el fundamento de la facultad para establecer un tipo como el que nos ocupa, pues no basta que una materia sea concurrente para que los órdenes federal y local puedan legislar al respecto, sino que deben hacerlo en los términos de la distribución competencial contenida en la ley general que se trate.

Sin embargo, desde mi perspectiva no es necesario llevar a cabo este ejercicio; una finalidad primordial del Estado es garantizar la seguridad de sus habitantes y una herramienta para ello es el uso del derecho penal, lo que, a mi juicio autoriza a que las entidades federativas establezcan tipos penales a través de los cuales se proteja el desarrollo de las actividades de los cuerpos de seguridad y de las Fuerzas Armadas frente a quienes pretenden obstaculizar sus tareas.

En estas condiciones, coincido en estimar infundado el concepto de invalidez relativo a la invasión de competencia del Congreso de la Unión.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de octubre de 2015.

Este voto se publicó el viernes 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. DETENCIÓN CON CONTROL JUDICIAL. CONSTITUYE UNA MEDIDA CAUTELAR RESTRICTIVA DE LA LIBERTAD PERSONAL QUE NO ESTÁ PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 270 BIS 1 Y 271, PÁRRAFO SEXTO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL).

II. DETENCIÓN CON CONTROL JUDICIAL. CONSTITUYE UNA MEDIDA CAUTELAR RESTRICTIVA DE LA LIBERTAD PERSONAL QUE VULNERA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 271, PÁRRAFO SEXTO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS PENALES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 270 BIS 1 Y 271, PÁRRAFO SEXTO, FRACCIONES I A VI, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2013 Y SU ACUMULADA 31/2013. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL. 20 DE ABRIL DE 2015. PONENTE: OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS. SECRETARIOS: ALEJANDRO CRUZ RAMÍREZ Y MIGUEL ÁNGEL ANTEMATE MENDOZA.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Por diversos oficios presentados el veinte de septiembre y el catorce de octubre de dos mil trece en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Raúl Plascencia Villanueva, ostentándose como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Mario Ernesto Patrón Sánchez, ostentándose como primer visitador general de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez de los artículos 270 bis 1 y 271, quinto párrafo, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, emitidos y promulgados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y publicados en la Gaceta Oficial el trece de septiembre de dos mil trece.

2. SEGUNDO.—Antecedentes manifestados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En su escrito de demanda, se señalaron como antecedentes los siguientes:

"El pasado trece de septiembre se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, una reforma al Código de Procedimientos Penales de esa entidad, mediante la cual se derogaron las disposiciones relativas al arraigo, pero se creó la figura de la detención con control judicial, en los siguientes términos: 'Artículo 270 bis 1. Procederá la detención con control judicial cuando el Ministerio Público acude ante el Juez y además, acredite: I. Que no se garantice la comparecencia del indiciado en la averiguación previa o proceso penal o pueda evadir la acción de la justicia; II. Que la conducta del indiciado entorpezca o impida el desarrollo de la investigación al destruir, modificar, ocultar o falsificar elementos de prueba; III. Que la conducta del indiciado represente un riesgo para la integridad de la víctima, los testigos o la comunidad, o que ejerza actos de intimidación o amenaza a los mismos. La petición deberá realizarse por el Ministerio Público dentro de las cuarenta y ocho horas del periodo de detención en la averiguación previa del indiciado, siempre que justifique que existen datos que hagan posible el hecho ilícito y la probable responsabilidad, y que se trate de delito calificado como grave; asimismo, el Juez penal deberá resolver en un plazo máximo de cuatro horas quien, si lo considera procedente, ordenará la detención hasta por un plazo de cinco días prorrogables por otros cinco más, así como determinará el tiempo, modo y lugar en donde se llevará a cabo la detención con control judicial. Tomando en consideración el avance de la investigación que presente el Ministerio Público el Juez resolverá, escuchando previamente al detenido y a su abogado defensor, sobre la subsistencia o el levantamiento de la detención con control judicial; esta audiencia se llevará a cabo en el día seis, contados a partir del día en que se decretó dicha detención.'.—El precepto impugnado establece que la detención con control judicial procederá cuando el Ministerio Público acuda ante el Juez y acredite: a. Que no esté garantizada la comparecencia del indiciado en la averiguación previa o proceso penal o, pueda evadir la acción de la justicia; b. Que la conducta del indiciado pueda entorpecer o impedir el desarrollo de la investigación al destruir, modificar, ocultar o falsificar elementos de prueba; c. Que la conducta del indiciado represente un riesgo para la integridad de la víctima, los testigos o la comunidad, o ejerza actos de intimidación o amenaza a los mismos.—Condicionado a que el Ministerio Público solicite al juzgador la detención con control judicial: 1. Dentro de las cuarenta y ocho horas del periodo de detención en la averiguación previa; 2. Justifique la existencia de datos que hagan posible el hecho ilícito y la probable responsabilidad; y, 3. Que se trate de delito calificado como

grave.—El Juez penal deberá resolver en un plazo máximo de cuatro horas si lo considera procedente y, de ser el caso, ordenará la detención hasta por un plazo de cinco días, prorrogables por otros cinco, para lo cual determinará el tiempo, modo y lugar donde se llevará a cabo esa detención con control judicial.—Como se expondrá a continuación, el Constituyente estableció diversos lineamientos fundamentales que permiten la detención de un ciudadano —flagrancia, urgencia, auto vinculatorio o formal prisión, orden de aprehensión, prisión preventiva, compurgación de penas y sanciones administrativas— a los que no se ajusta la detención con control judicial, como se verá más adelante.—Es así, pues como se apuntó al inicio de la demanda, la figura jurídica de la detención con control judicial, ataca diversos derechos y principios, como los de pro persona, presunción de inocencia, legalidad y seguridad jurídica, debido proceso, libertad personal y de tránsito, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales ya referidos.—A fin de respaldar esa postura, procede reproducir el marco legal, nacional e internacional que dará sustento a lo aquí argumentado: (sic). Como se demostrará, el contenido del artículo 270 bis 1 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, es inconstitucional y, además inconveniente, ya que ataca directamente los derechos a la libertad personal, libertad de tránsito, debido proceso, y los principios pro persona, presunción de inocencia, legalidad y seguridad jurídica, pues las personas que sean sometidas a la detención con control judicial, serán privadas de su libertad, sin mediar orden de aprehensión o auto de vinculación a proceso o formal prisión, lo que las expone a ser objeto de abusos que vulneren su integridad personal, ante la pretendida aplicación de esa medida extraordinaria.—Cabe puntualizar, por su relevancia, que la 'detención con control judicial' que pretende sustituir al arraigo, resulta más invasiva, pues por su estructura y planteamiento, constituye una verdadera medida excepcional de privación de la libertad, partiendo de que sin mediar los requisitos previstos en los artículos 16, 18, 19, 21 y 22 constitucionales, se pretende ampliar una detención, por cinco días, prorrogable hasta por cinco días más, dentro de la integración de la averiguación previa o las setenta y dos horas con que cuenta el Juez para resolver la situación jurídica del indiciado o imputado, que pueden duplicarse, cierto, pero en delitos de delincuencia organizada, lo que lo torna inconstitucional e inconveniente, como se analizará a lo largo del estudio, mediante el planteamiento de los siguientes conceptos de invalidez: ..."

3. TERCERO.—Antecedentes manifestados por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. En su escrito de demanda se señalaron como antecedentes, los siguientes:

"En el Distrito Federal rige el texto constitucional anterior a la reforma de dicha norma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 18 de junio de 2008, debido a que aún no ha pasado a un régimen de sistema de justicia acusatorio. Al respecto, los artículos primero, segundo, tercero y cuarto de dicho decreto establecen lo siguiente: 'Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en los artículos transitorios siguientes.'—'Segundo. El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este decreto. En consecuencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio. La Federación, los Estados y el Distrito Federal adoptarán el sistema penal acusatorio en la modalidad que determinen, sea regional o por tipo de delito. En el momento en que se publiquen los ordenamientos legales a que se refiere el párrafo anterior, los poderes u órgano legislativos competentes deberán emitir, asimismo, una declaratoria que se publicará en los órganos de difusión oficiales, en la que señale expresamente que el sistema procesal penal acusatorio ha sido incorporado en dichos ordenamientos y, en consecuencia, que las garantías que consagra esta Constitución empezarán a regular la forma y términos en que se sustanciarán los procedimientos penales.'—'Tercero. No obstante lo previsto en el artículo transitorio segundo, el sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19, 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, en las entidades federativas que ya lo hubieren incorporado en sus ordenamientos legales vigentes, siendo plenamente válidas las actuaciones procesales que se hubieren practicado con fundamento en tales ordenamientos, independientemente de la fecha en que éstos entraron en vigor. Para tal efecto, deberán hacer la declaratoria prevista en el artículo transitorio segundo.'—'Cuarto. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto.'—En virtud del régimen de transitoriedad previsto en los preceptos citados se debe considerar lo siguiente: Que el decreto de reforma constitucional a que nos hemos referido entró en vigor el 19 de junio

de 2008 de conformidad con su artículo primero transitorio, debido a que fue publicado en el DOF un día anterior.—En el mismo artículo primero transitorio se establece una excepción a la entrada en vigor la cual está regida por el resto de los artículos transitorios.—Según el transitorio segundo, el sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos constitucionales allí citados entrará en vigor cuando se cuente con la legislación secundaria correspondiente.—Derivado de lo anterior, la Federación y las entidades federativas deberán hacer las reformas legales necesarias para poner en marcha el sistema penal acusatorio.—También se establece que cuando se publiquen los ordenamientos legales correspondientes los órganos legislativos pertinentes emitirán una declaratoria cuya finalidad será establecer que las garantías que consagra la Constitución empezarán a regular la forma y términos en que sustanciarán los procedimientos penales.—Se establece que para las entidades federativas que ya hubieren incorporado el sistema penal acusatorio entrará a regir el nuevo contenido de las normas constitucionales de los artículos 16, párrafos segundo y décimo tercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19, 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución.—Se dispone que los procedimientos ya iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad al acto que se juzga.—En consecuencia, las bases constitucionales del procedimiento penal en el Distrito Federal son las establecidas en el texto de dicha Norma Suprema anterior a la reforma de 18 de junio de 2008.—V.I.I. En cuanto al régimen del arraigo regulado por la Constitución se pueden plantear las siguientes cuestiones: La institución del arraigo prevista en el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución entró en vigor el 19 de junio de 2008 de manera tal que mediante la reforma al artículo 12 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Congreso de la Unión hizo la adecuación correspondiente mediante decreto que se publicó en el DOF el 23 de enero 2009. En el ámbito del Distrito Federal no se hizo adecuación alguna al artículo 6o. de la ley contra la delincuencia organizada de dicha entidad.—De acuerdo con el artículo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional del 18 de junio de 2008, las legislaciones en materia de delincuencia organizada de las entidades federativas, se mantiene en vigor mientras el Congreso de la Unión no ejerza la facultad conferida en el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución. Debido a que el Congreso de la Unión a la fecha no ha ejercido la facultad referida, se entiende que la ley en materia de delincuencia organizada del Distrito Federal solamente dejó de tener vigencia mediante el decreto publicado el 13 de septiembre de 2013 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.—V.I.II. En virtud de lo expresado en el punto anterior, el arraigo en el Distrito Federal sería aplicable en los términos del texto constitucional reformado únicamente en los casos de delincuencia organizada hasta en tanto no entrara en vigor la legislación federal

al respecto, toda vez que en el decreto de reforma de 2008 se introdujo en el artículo 73, fracción XXI, como materia federal, la delincuencia organizada, cuya aplicación estaría sujeta a las reglas del artículo sexto transitorio del decreto de reforma de 2008, como ya se hizo notar.—En cuanto a los delitos graves, de acuerdo al décimo primer transitorio del decreto de reforma de 2008 se establece el siguiente régimen: 'Décimo primero. En tanto entra en vigor el sistema procesal acusatorio, los agentes del Ministerio Público que determine la ley podrán solicitar al Juez el arraigo domiciliario del indiciado tratándose de delitos graves y hasta por un máximo de cuarenta días.'—Esta medida será procedente siempre que sea necesaria para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.—En virtud de lo anterior, el artículo 270 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal debió de haber sido adecuado a los términos del décimo segundo transitorio, recién transcrito, para que garantizará seguridad jurídica en cuanto a los supuestos constitucionales del arraigo y en cuanto a que este sólo se podía aplicar en el domicilio y hasta por cuarenta días. En la práctica el arraigo se siguió aplicando en el Distrito Federal, en lugar distinto del domicilio.—Derivado de lo anterior, el arraigo en lugar distinto del domicilio no tiene fundamento constitucional en ninguna entidad federativa ni en el ámbito federal respecto de delitos graves; por mayoría de razón tampoco respecto de delitos no graves, a partir del 19 de junio de 2008."

4. CUARTO.—Conceptos de invalidez. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos expuso cuatro conceptos de invalidez, cuyos argumentos pueden ser resumidos de la siguiente manera:

Respecto al primer concepto de invalidez (violación a la libertad personal).

a. Señala que el artículo 270 bis 1 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal permite la detención de una persona de manera inconstitucional e inconveniente, en contravención a los artículos 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 3 y 13, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que tutelan los derechos a la libertad personal y de tránsito.

b. Que la reforma constitucional del diez de junio de dos mil once elevó a rango constitucional los derechos humanos protegidos en la Norma Suprema y en los tratados internacionales en que el Estado Mexicano es

parte, asimismo, se creó un bloque de constitucionalidad, lo anterior de conformidad con la resolución de la contradicción de tesis 293/2011. Asimismo, el Pleno resolvió que los derechos humanos constituyen un parámetro de control de regularidad constitucional.

c. Que la reforma constitucional incorporó el principio pro persona y sus variantes, sea preferencia interpretativa y/o preferencia de normas.

d. Sostiene que las autoridades del país ejercen, *ex officio*, el control de convencionalidad para aplicar en sus ámbitos competenciales, además del derecho interno, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás tratados internacionales en materia de derechos humanos, de los que México es parte, así como las interpretaciones que de sus cláusulas ha llevado a cabo la Corte Interamericana de Derechos Humanos, apoya su parecer en los criterios P. LXVII/2011 (9a.), de rubro: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.", así como de un criterio adoptado por un Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Tercer Región.¹

e. Sostiene que debe considerarse el contenido de los artículos 7 del Pacto de San José, 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 3 y 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

f. Sostiene que el artículo 7 de la Convención Americana establece que toda persona tiene derecho a la libertad personal, y que esto implica que nadie puede ser privado de su libertad física salvo por las causas y en las condiciones fijadas por las Constituciones o leyes de los Estados parte, que nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios y toda persona detenida debe ser llevada, sin demora, ante un Juez u otro funcionario autorizado para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad

g. Considera que la figura de la detención con control judicial tiene como efecto la privación de la libertad personal del detenido, pues el obligar a una persona a permanecer dentro de un determinado sitio, bajo la vigilancia de la autoridad investigadora y persecutora, tiene como consecuencia que el detenido no pueda obrar con libertad, contrario a los estándares internacionales.

¹ Rubro: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DIFUSO. DEBE EJERCERSE DE OFICIO POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN."

h. Manifiesta que la detención con control judicial, al ser una medida extraordinaria que justifica la detención de una persona, amplía las posibilidades de que sea sometida a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, de conformidad con el criterio adoptado por el Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, en su informe del año de dos mil nueve.

i. Cita la opinión de la relatora especial de Naciones Unidas sobre la independencia de Jueces y abogados, en la que mencionó: "... la figura jurídica del arraigo puede llegar a propiciar la práctica de la tortura al generar espacios de poca vigilancia y vulnerabilidad de los arraigados, quienes no tienen ninguna condición jurídica claramente definida para poder ejercer su derecho de defensa. El SPT recomienda la adopción de medidas legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza para evitar que la práctica del arraigo genere situaciones que puedan incidir en tratos crueles, inhumanos o degradantes."

j. Considera que del informe de la relatora se desprende que deben generarse medidas legislativas para eliminar la práctica de figuras como el arraigo, cuyas características comparte la diversa figura que se impugna. En este sentido, las referencias de los organismos internacionales respaldan su parecer y la figura de la detención control judicial es inconvencional, pues resulta contraria a los derechos a la libertad personal y de tránsito.

k. Considera que la norma impugnada, al permitir la detención con control judicial, es violatoria del derecho a la libertad personal: además, amplía las posibilidades de que una persona sea sometida a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, por lo que debe ser invalidada, tomando como base el principio pro persona del artículo 1o. constitucional.

l. Considera que este Tribunal Constitucional debe privilegiar, como parámetro de control de la norma impugnada, además de lo establecido en la Constitución, la Convención Americana en el sentido de que el ordenamiento jurídico otorga mayor protección acorde al principio pro persona.

m. Sostiene que la detención con control judicial constituye una medida precautoria que tiene por objeto, asegurar la disponibilidad del indiciado o imputado en la etapa de averiguación previa, ante la posibilidad de que se sustraiga de la acción de la justicia y, por otro, garantizar la conducta del indiciado, en tanto entorpezca o impida el desarrollo de la investigación o represente un riesgo para la víctima, testigos o comunidad, asimismo, tiene como efecto, la privación de la libertad personal del detenido, pues el obligar a una

persona a permanecer dentro de un determinado sitio, bajo la vigilancia de la autoridad investigadora y persecutora, además de las cuarenta y ocho, y setenta y dos horas, previstas en los artículos 16 y 19 constitucionales, implica impedirle realizar sus actividades cotidianas, lo que indiscutiblemente tiene como consecuencia que el detenido no pueda obrar con libertad, lo que se traduce en la afectación a su derecho de tránsito y, por tanto, en una detención inconvencional.

Respecto del segundo concepto de invalidez (medida excepcional).

n. Considera que el artículo 270 bis 1 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal constituye una medida excepcional que contraviene los artículos 16, 19, 20 y 21 de la Constitución Federal.

o. Menciona que, de conformidad con los artículos 16, 19, 20 y 21 de la Constitución Federal, se tiene que la libertad personal sólo puede ser restringida en tres momentos: i) En la averiguación previa, cuando opera la flagrancia o urgencia de conformidad con el artículo 16 de la Constitución; ii) En el proceso, mediante orden a aprehensión dictada por autoridad judicial, con el indiciado o imputado a disposición del Juez, sin dilación alguna y, bajo su más estricta responsabilidad, por dictado de auto de vinculación a proceso o, formal prisión; caso en que la autoridad judicial deberá resolver la situación jurídica del indiciado o imputado, sin exceder el plazo de setenta y dos horas, a partir de que sea puesto a su disposición; iii) Por prisión preventiva; iv) Por imposición de penas judiciales; y, v) Por sanciones administrativas, infracciones a los reglamentos gubernamentales y, de policía. En consecuencia, la norma impugnada es inconvencional.

p. Señala que la detención de una persona, más allá de las cuarenta y ocho horas previstas en el artículo 16 constitucional, con el objeto de investigarla, es una violación al derecho a la libertad personal y una detención arbitraria, lo que transgrede los principios pro persona, de inocencia y los derechos de seguridad jurídica y legalidad.

q. Menciona que las personas sometidas a detención con control judicial, se encuentran en incertidumbre jurídica, pues sin estar sujetas a un procedimiento penal, son sometidas a una privación de la libertad, no tienen acceso a ser asesorados por un abogado, ni están en aptitud de presentar pruebas o defenderse, además de soslayar el principio pro persona, en tanto la autoridad investigadora puede aplicar medidas cautelares menos lesivas a los derechos humanos, pero se opta por aquellas que más agravan y vulneran.

r. Considera que la medida cautelar, al apartarse de los plazos y requisitos constitucionales, ni tratarse de los casos de excepción del numeral 16 de la Constitución Federal, como lo es la delincuencia organizada, se torna en una medida excepcional de privación de libertad, e incluso como pena inusitada y resulta inconstitucional e inconvencional, pues no reúne los requisitos de los artículos 16 y 19 de la Constitución Federal.

s. Indica que el Texto Constitucional dispone que las detenciones no podrán prolongarse indefinidamente, ya que, por un lado, ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, y el plazo podrá duplicarse en casos de delincuencia organizada; y, por otro lado, se establece que ninguna detención ante la autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso o formal prisión.

Respecto del tercer concepto de invalidez (inclusión de delitos graves).

t. La Comisión Nacional señala que el legislador del Distrito Federal, en la medida de detención con control judicial, incluyó todos los delitos graves, lo que resulta abierto e invasivo, tomando en consideración el artículo 268 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; lo anterior, indica la gravedad de la norma impugnada, al incluir, para decretar la detención con control judicial para toda suerte de delitos, tales como: daño a la propiedad ajena, robo y quebrantamiento de sellos; lo anterior, resulta alejado de la razonabilidad.

u. Advierte que al autorizar la detención con control judicial, para todos los delitos graves, en hipótesis completamente subjetivas, de acuerdo con las fracciones I a III del numeral 270 bis 1; se alejan del enfoque de razonabilidad y *ultima ratio*, dado que una detención es una medida cautelar, que en el caso es inconvencional y debe emplearse en situaciones extremas o de excepción, como son los delitos de delincuencia organizada.

Respecto del cuarto concepto de invalidez (competencia del Congreso de la Unión).

v. Sostiene que el legislador capitalino, al introducir el artículo 270 bis 1, reguló una figura equiparable al arraigo, a la cual denominó detención con control judicial, misma que comparte naturaleza, características y efectos del arraigo, pero, al ser esta última una medida cautelar de excepción, conforme

al párrafo octavo del artículo 16 constitucional, autorizada sólo en delitos de delincuencia organizada, se trata de temas que son competencia del Congreso de la Unión, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal. Apoyó su razonamiento con la tesis de la Primera Sala, de rubro: "DELINCUENCIA ORGANIZADA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y LOS CONGRESOS LOCALES CONTABAN CON FACULTADES CONCURRENTES PARA LEGISLAR EN ESTA MATERIA (CON ANTERIORIDAD A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 18 DE JUNIO 2008)."

w. Sostiene que incurrió en una invasión a la esfera de competencia exclusiva del congreso de la Unión, pues de conformidad con el artículo 16, párrafo octavo, de la Constitución Federal, la autoridad judicial sólo puede pronunciarse sobre el arraigo como derecho de excepción, en delitos de delincuencia organizada, conforme al artículo 73, fracción XXI, de la propia Constitución.

x. Considera que no debe soslayarse que el artículo décimo primero transitorio de la reforma al artículo 16 constitucional, de la reforma de dos mil ocho, sostuvo que a la entrada en vigor del sistema penal acusatorio, los agentes del Ministerio Público podrán solicitar al Juez el arraigo de una persona, tratándose de delitos graves, pero que dicha disposición se refiere únicamente al arraigo, por lo que no puede aplicarse de manera extensiva por equiparación a figuras distintas.

y. Sostiene que el artículo 270 bis 1 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, al autorizar aplicación de la detención con control judicial, es contrario a los artículos 7 y 8 del Pacto de San José, 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y los numerales 3, 9 y 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que tutelan la libertad personal y la audiencia previa; los principios pro persona, seguridad jurídica, legalidad, presunción de inocencia, prohibición de detenciones arbitrarias y debido proceso; lo que torna a la detención en inconvencional. Adicionalmente, la detención con control judicial contradice los artículos 11 libertad de tránsito; 16 sobre retención ministerial por cuarenta y ocho horas; artículo 18 sobre prisión preventiva; artículo 19 respecto a las setenta y dos horas para resolver la situación jurídica del indiciado o imputado; artículo 20 en materia de debido proceso legal; artículo 21 sobre compurgación de penas judiciales, y el artículo 22 en materia de penas inusitada de la Constitución Federal.

z. Finalmente, sostiene que la norma impugnada al contener aspectos de naturaleza similar al arraigo, como figura de excepción en materia de delin-

cuencia organizada, es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal.

5. QUINTO.—Conceptos de Invalidez. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal expuso los siguientes conceptos de invalidez:

a. Sostiene que el arraigo es una figura formalmente jurídica a partir de la reforma de dos mil ocho, que tiene su antecedente en la legislación secundaria y a pesar de que la Constitución no es clara al respecto tiene como características: ser una medida de privación de la libertad deambulatoria que se aplica en los supuestos del artículo 16 de la Constitución, y se trata de una excepción al derecho humano que tienen las personas detenidas sin orden de aprehensión en los casos referidos de ser puestas en libertad por el Ministerio Público que ordenó o ratificó su detención en un plazo máximo de 48 horas; al poner a disposición de la autoridad judicial motiva otros derechos fundamentales, de acuerdo con el artículo 16, párrafo sexto, pues el Juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad de la persona; si el Juez ratifica la detención se activan los derechos y garantías del artículo 19 de la Constitución, de acuerdo con dicha norma, ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder el plazo de las 72 horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión y el plazo únicamente podrá prorrogarse a petición del indiciado; el arraigo suspende todos los derechos previamente enunciados; la Suprema Corte consideró el arraigo como incompatible con la Constitución en la acción de inconstitucionalidad 20/2003; el arraigo en el Distrito Federal se sustentaba en el régimen del artículo sexto transitorio del decreto de 2008; mediante decreto de trece de septiembre de dos mil trece, se abrogó la ley de delincuencia organizada y, por tanto, el arraigo previsto en el artículo sexto de dicha norma, estará derogado a los treinta días de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; el arraigo por delitos graves sólo podrá ser domiciliario.

b. Considera que la detención con control judicial es un arraigo y resulta violatorio del artículo décimo primero transitorio de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, debido a que ese precepto respecto de delitos graves permite únicamente el arraigo domiciliario a partir del diecinueve de junio de dos mil ocho.

c. Menciona que el artículo 271, quinto párrafo, del decreto de trece de septiembre de dos mil trece, es un supuesto de arraigo, porque en las averiguaciones previas por delitos que sean competencia por los juzgados de paz en materia penal o de los juzgados penales que conozcan de delitos no

graves, se establece que la persona podrá ser detenida con control judicial en su domicilio. A manera de ejemplo, señala que cuando una persona desobedece las órdenes del Ministerio Público, la averiguación previa será consignada en su caso, lo cual denota que se trata de un supuesto de arraigo porque el asunto no ha sido presentado ante un Juez por el Ministerio Público.

d. Señala que las características del arraigo de los preceptos que se combaten, es que se trata de una medida de privación de la libertad que el Ministerio Público solicita a un Juez, en lugar de ejercitar acción penal o dejar en libertad a la persona, de manera tal, que la medida interrumpe los derechos constitucionales en los supuestos de flagrancia o urgencia en los artículos 270 bis 1 y el artículo 271, párrafo quinto, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, sobre este último artículo, considera violentados los artículos 16 y 19 de la Constitución, respecto de casos que no supongan ni flagrancia ni urgencia, ya que se entiende que en tales supuestos, el arraigo domiciliario se aplicará cuando aún no se cuenta con los requisitos constitucionales de la orden de presentación.

e. Sostiene que la detención con control judicial es incompatible con el régimen constitucional del Distrito Federal, puesto que, según el artículo décimo primer transitorio de la reforma constitucional de dos mil ocho, únicamente se permite el arraigo domiciliario tratándose de delitos graves y, por tanto, tratándose de delitos no graves, no se puede aplicar ninguna forma de restricción de libertad antes de que el caso sea turnado por un Juez.

f. Sostiene que la detención con control judicial, constituye un arraigo hasta por diez días y está prohibida por la Constitución de acuerdo al artículo décimo primero transitorio del decreto de 18 de junio de dos mil ocho. Asimismo, sostiene que el artículo 270 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal que preveía el arraigo, también era inconstitucional de conformidad con las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 20/2003.

g. Cita las consideraciones emitidas por la referida defensoría de derechos humanos en la recomendación 2/2011. Por lo anterior, al artículo 270 bis, le fue aplicable el criterio de la acción de inconstitucionalidad de 20/2003 y, por consecuencia, se traduce en una antinomia con la Constitución Federal.

h. Sostiene que la figura de arraigo prevista en el artículo 16 de la Constitución Federal, sólo rige para delincuencia organizada y no es el fundamento del arraigo del artículo 6o. de la Ley contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal, ya que dicha figura fue prevista en la reforma de dos mil ocho.

i. Considera que debido a las decisiones de la Suprema Corte en declarar la inconstitucionalidad del arraigo y que le eran aplicables al artículo 6o. de la ley de delincuencia organizada y al artículo 270 bis del Código de Procedimientos Penales, ambos para el Distrito Federal, por identidad de razón le son aplicables a la institución de detención con control judicial, por tanto, no puede vincularse con el arraigo de delincuencia organizada de la Constitución; así, el arraigo en la Constitución es un límite al legislador.

j. Considera que el artículo 271 bis I contradice normas contenidas en tratados internacionales que ordenan la intervención judicial para evitar detenciones arbitrarias y para resolver los méritos de la imputación, dado que se impide que el Ministerio Público ejercite acción penal o deje en libertad a la persona, y se impide que el Juez escuche al imputado para resolver lo relativo a los méritos, ausencia de ello, que justifiquen o no el procesamiento, lo cual debe ocurrir en un plazo de 72 horas.

k. Sostiene que los artículos 16, 17 y 19 son violados, en particular, el numeral 19, porque el Juez no decide en el plazo de las 72 horas la situación de la persona mediante un auto de formal prisión o de libertad, y también se viola el derecho relativo a que la resolución del Juez en la etapa preparatoria del juicio justifique la apertura del proceso como resultado de la valoración de elementos probatorios suficientes para encausar a una persona.

l. Menciona que se viola el artículo 20 de la Constitución, relativo a no ser obligado a declarar, ya que en condiciones de arraigo o detención con control judicial, las personas pueden ser forzadas a declarar en términos inculpatorios, pues al no estar regulada la institución como una etapa del procedimiento, las personas están en condiciones de grave inseguridad personal. Menciona que el arraigo tiene como finalidad el perfeccionamiento de la investigación y que quienes tienen a cargo la custodia de la persona, se trata de las mismas autoridades que investigan el hecho delictivo, lo que se puede llevar a la persona a un grave peligro de ser torturada.

m. Considera que se viola el derecho de las personas a conocer en 48 horas siguientes a la consignación, la causa y nombres de los acusadores, dado que la audiencia se va a diferir durante el tiempo de la detención con control judicial, o arraigo, o el derecho al careo que tiene el imputado con quien depone en su contra en presencia del Juez. Así, sostiene que el derecho a conocer los derechos constitucionales que tiene la persona en su condición de imputado y a la defensa adecuada, no se pueden ejercer, porque el Ministerio Público aún no ha ejercitado acción penal.

n. Considera que el artículo décimo primero transitorio del decreto de reforma a la Constitución de 2008, tiene la función de suprimir en materia de delitos graves, tanto en el ámbito federal como en el local, el arraigo en lugar distinto del domicilio. Así, considera que el arraigo previo al auto de vinculación para efectos de perfeccionar la investigación, no existirá más en el sistema jurídico mexicano local y federal por delitos graves, por la reforma constitucional de 2008.

o. Menciona que al artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prohíbe la detención o prisión arbitrarias, porque son contrarias al derecho a la libertad y a la seguridad personal. Asimismo, el artículo 9.1. del Pacto Internacional establece el derecho a ser privado de la libertad, sólo en los casos fijados por la ley con arreglo al procedimiento establecido por ella, y, en el caso de la norma combatida, no hay un procedimiento.

p. Considera que se viola el artículo 9.2. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, porque si bien, la persona puede ser informada en el momento de su detención de las razones de la misma y de la acusación formulada contra ella, esto no sirve de nada, ya que el saber esos datos sólo tiene sentido para que un Juez resuelva sobre la detención y sobre el procesamiento a la luz de los criterios del artículo 19 de la Constitución.

q. Sostiene que el artículo 9.3. del pacto, se viola, dado que toda persona tiene derecho a ser llevada sin demora ante un Juez; la demora se define en función de las 48 horas del artículo 16 de la Constitución, o su duplicación en casos de delincuencia organizada. De igual forma, menciona que se viola el artículo 14.1. dado que el Juez que tramite la detención con control judicial, no puede garantizar a la persona el derecho a ser oída, ya que esta institución supone que no existen elementos suficientes de imputación.

r. Sostiene que se viola el artículo 7 del pacto hemisférico, dado que la Constitución no reguló esta detención en contraste con la que obliga al Ministerio Público a ejercitar la acción penal o dejar en libertad a la persona; se viola el artículo 7.2., dado que las causas de detención deben estar previstas en la Constitución del país de que se trate; se viola el artículo 7.3., dado que se trata de una detención legalmente prevista en contravención con la Constitución; se viola el cardinal 7.4., en atención a que la persona en detención es informada en condiciones que no le permiten defenderse, ya que no hay razones suficientes para la imputación; se viola el artículo 7.5., pues la detención con control judicial propicia que la persona imputada, no sea llevada sin demora ante un Juez para que éste decida sobre la legalidad de la detención y la justificación del procesamiento.

s. Menciona que el artículo 8 de la Convención Americana se viola, pues la persona en detención con control judicial, no puede ser oída por el Juez porque el estándar de imputación no existe en esta etapa del procedimiento y el artículo 16 sólo exige datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado; sostiene que se viola el artículo 8.2. de la convención y el artículo 14.2. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativos a la presunción de inocencia, porque en la averiguación previa, la presunción de inocencia sólo puede ser afectada mediante el estándar de imputación y en la detención con control judicial no existe dicho estándar, cita en su argumento el criterio de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

t. Señala que las garantías mínimas a que se refiere el artículo 8.2. de la Convención Americana, son violadas mediante la detención con control judicial, porque no se le puede comunicar a la persona imputada de manera detallada la acusación debido a que la imputación es tan débil que el Ministerio Público no está en condiciones de ejercitar acción penal. Asimismo, se viola en específico el numeral 8.2., d), en atención a que la dicha detención no está regulada como una etapa procesal y, por tanto, no está regulada con efectos útiles, la participación del defensor.

u. Sostiene que la detención con control judicial, es incompatible con la Constitución en lo relativo a los derechos de defensa y a interrogar a los testigos en presencia del tribunal, así como con el derecho de ser auxiliado por el tribunal para allegarse datos de prueba.

v. Finalmente, considera que el derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo, ni a declararse culpable, no es garantizado durante la detención con control judicial, porque quien ejerce el control físico y directo sobre el imputado es quien lo causa, y porque la persona está en condiciones de vulnerabilidad intolerables en un contexto de una Constitución democrática.

6. SEXTO.—Preceptos constitucionales presuntamente violados.

Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que las Comisiones de Derechos Humanos consideran violentados son: el 1o., párrafos primero y segundo, 11, 16, 17, párrafos primero y segundo, 18, 19, párrafo primero, 20, apartado A, fracciones I, II, III, V, VII y IX, 21, 22, y el artículo 73, fracción XXI, así como el artículo décimo primero transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Federal de dieciocho de junio de dos mil ocho; se violan, asimismo, los artículos 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; los artículos

9 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como los artículos 9 y 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

7. SÉPTIMO.—Admisión y acumulación. Mediante proveído de veintitrés de septiembre de dos mil trece, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad bajo el número 25/2013, y turnar el asunto a la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

8. Por acuerdo de veinticuatro de septiembre de dos mil trece, la Ministra instructora admitió a trámite la acción y dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron las normas impugnadas para que rindieran sus respectivos informes.

9. Por acuerdo de quince de octubre de dos mil trece, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad bajo el número **31/2013**, y turnar el asunto a la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo. Asimismo, con fundamento en el artículo 69, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, se decretó la acumulación de las referidas acciones de inconstitucionalidad 25/2013 y 31/2013.

10. Mediante proveído de dieciséis de octubre de dos mil trece, nuevamente se dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron las normas impugnadas para que rindieran sus respectivos informes.

11. OCTAVO.—Informe del jefe de Gobierno del Distrito Federal. Al rendir su informe y contra-argumentar la posición de las comisiones defensoras impugnantes, el jefe de Gobierno del Distrito Federal manifestó, en síntesis, lo siguiente:

12. En relación al escrito de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.²

a. Que es cierta la promulgación del decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el trece de septiembre de dos mil trece.

² Consultable a fojas 97 a 132 del cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad 25/2013 y su acumulada 31/2013.

b. Considera como infundados los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y menciona un prolegómeno doctrinario respecto del procedimiento penal, las medidas cautelares y sus características.³

c. Reproduce el contenido normativo de los numerales 270 bis 1, 71, 73, 9o. bis, fracción XVII, 9o. ter, 9o. quárter, y 9o. quintus, para sostener las funciones procesales de la privación de la libertad como pena y la restricción de la libertad como medida cautelar.

d. Sostiene que la detención con control judicial, sólo puede tener una función procesal y sólo puede ser utilizada para garantizar la averiguación previa y la actuación de la ley penal. Así, se cumple la característica de la medida preventiva en materia procesal penal, es decir, un medio para asegurar el logro de los fines del proceso.

e. Considera que la detención con control judicial se emplea únicamente para garantizar la comparecencia del acusado al procedimiento penal y para asegurar la ejecución de la sentencia de condena, sin que implique el uso material del encarcelamiento cautelar como adelanto de la pena.

f. Reproduce consideraciones del amparo directo en revisión 517/2011, relacionados con el principio de presunción de inocencia, en tanto versa como un pilar del derecho penal, criterio informador, derecho fundamental vinculante, de aplicación inmediata, como regla general de tratamiento del imputado y como regla de juicio. Considera que la actividad probatoria durante el proceso puede desvirtuar dicha presunción. Así, para que el proceso destruya la presunción de inocencia, debe ajustarse a los principios del mismo y respetarse los derechos que asisten a toda persona imputada. Asimismo, cita a la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a las garantías judiciales y al principio de presunción de inocencia.

g. Considera que la violación a la regla de trato de la presunción de inocencia se inobservará cuando, a partir de la manipulación de la realidad, por parte de la policía, podría influirse en un proceso judicial entre la conducta, credibilidad, reputación o antecedentes penales de alguna de las partes, testigos o posibles testigos, así como la posibilidad de que se produjere una confesión, admisión de hechos, declaración previa del imputado o la negativa de

³ Véanse fojas 102 a 116 del expediente de las acción de inconstitucionalidad 25/2013 y su acumulada 31/2013.

declarar el resultado de exámenes o análisis a los que se hubiese sometido alguien involucrado en el proceso; cualquier opinión pública sobre la culpabilidad del detenido y el hecho de que alguien hubiera identificado al detenido.

h. Considera que constitucionalmente existe una permisión que, sin dejar de tener como referente al principio de presunción de inocencia, prevé la posibilidad de que, cumplidos los requisitos constitucionales se pueda restringir la libertad personal de una individuo, a través del dictado de una medida cautelar.

i. Considera que la expresión "otras medidas cautelares", contenidas en el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Federal, prevé de forma expresa la existencia de medidas cautelares que implican la restricción de la libertad del individuo, entre las que se encontraría aquello que se legisló en el Distrito Federal, esto es, la detención con control judicial.

j. Menciona que la detención con control judicial comparte la naturaleza jurisdiccional de la prisión preventiva del artículo 20, apartado B, fracción IX, en relación con la fracción I del referido artículo.

k. Señala que la Suprema Corte ha interpretado los artículos 29 y 7.2. de la Convención Americana, asimismo, que el artículo 18 de la Constitución Federal autoriza la prisión preventiva de quien se encuentre procesado por delito que merezca pena privativa de libertad.

l. Señala que la regla de que nadie puede ser privado de su libertad sino mediante juicio, se encuentra restringida en el caso de la comisión de un delito grave y respecto de una persona de quien no se garantice su comparecencia en la averiguación previa o proceso penal, o pueda evadir la acción de la justicia; o bien, que su conducta entorpezca o impida el desarrollo de la investigación al destruir, modificar, ocultar o falsificar elementos de prueba; o que su conducta represente un riesgo para la integridad de la víctima, los testigos o la comunidad, o que ejerza actos de intimidación o amenaza a los mismos. Por lo anterior, la detención con control judicial es un garante para combatir a los delincuentes y garantizar los derechos de las víctimas.

m. Estima que la detención con control judicial busca establecer un equilibrio entre las partes y constituye una medida cautelar justificada constitucionalmente, que se relaciona e interactúa con los derechos de libertad y de audiencia previa, así como al principio de presunción de inocencia, previsto en el artículo 21 de la propia Norma Suprema.

n. Considera que la referida detención con control judicial es solicitada por el Ministerio Público a la autoridad jurisdiccional que respeta los derechos fundamentales, asimismo, es una medida cautelar que puede otorgarse sin audiencia previa y realiza un argumento análogo en relación con la figura de la detención provisional con fines de extradición, y de las interpretaciones que de ella ha realizado la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional, de rubro: "EXTRADICIÓN. LA DETENCIÓN PROVISIONAL PARA ESE FIN, PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 17 DE LA LEY DE EXTRADICIÓN INTERNACIONAL Y 11 DEL TRATADO DE EXTRADICIÓN ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, NO ES INCONSTITUCIONAL" y "EXTRADICIÓN. PARA LIBRAR UNA ORDEN DE DETENCIÓN PROVISIONAL CON ESOS FINES, SOLICITADA POR LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, ES INNECESARIO QUE APORTE PRUEBAS QUE ACREDITEN EL CUERPO DEL DELITO Y LA PROBABLE RESPONSABILIDAD DEL REQUERIDO, SI AQUÉLLA NO SE HA SOLICITADO FORMALMENTE."

o. Sostiene que si se pretendiera equiparar la detención con control judicial con la prisión preventiva, tampoco sería inconstitucional, dado que la prisión preventiva ha sido declarada constitucional y es convencionalmente aplicable.

p. Finalmente, considera que serán los Jueces quienes evaluarán los elementos para conceder la detención e igualmente se respeta el principio de presunción de inocencia, puesto que la norma no da el trato de "autor o partícipe" al probable responsable. Así, lo procedente será declarar la validez del artículo 270 bis 1 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

13. En relación con el escrito de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.⁴

a. Señala que la participación del jefe de Gobierno del Distrito Federal en el proceso legislativo se encuentra apegada a la Constitución Federal y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

b. Considera que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal no formuló concepto de invalidez en contra del artículo 270 bis 1 y, en consecuencia, lo procedente es sobreseer respecto de este punto. Para apoyar

⁴ Consultable a fojas 674 a 679 del cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad 25/2013 y su acumulada 31/2013.

su dicho apela a la tesis jurisprudencial de rubro: "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEBE SOBRESEERSE EN LA ACCIÓN Y NO DECLARARLOS INOPERANTES."

c. Considera que el órgano defensor promovente hizo su argumentación en alusión expresa al artículo 271 bis 1, misma que es inexistente, por lo que el presente medio de control constitucional debería sobreseerse de conformidad con la fracción III del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

d. Manifiesta que en el caso de que se tratara de la impugnación del artículo 270 bis 1 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, se tengan por reproducidos los argumentos contenidos al dar contestación a la diversa acción de inconstitucionalidad 25/2013.

e. Reproduce el contenido de recomendación 2/2011, emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para destacar las diferencias entre el arraigo y la detención con control judicial, en donde esta última se refiere a una medida cautelar emitida por una autoridad jurisdiccional, se trata de una medida que preserva y garantiza los derechos del indiciado y se respetan los derechos sustantivos de las fracciones II, VII y IX del artículo 20 de la Constitución Federal, no confiere discrecionalidad en su aplicación, porque el código adjetivo precisa la materia de prueba de la detención con control, así como la referida carga del Ministerio Público, así, se encuentra garantizado el derecho del individuo a defenderse y porque el indiciado queda a disposición del Juez Penal.

f. Sostiene que, en relación con el párrafo sexto del artículo 271 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, es infundado el concepto de invalidez planteado, pues las medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación no se encuentran limitadas a delitos graves o para los casos de delincuencia organizada, sino a toda clase de delitos.

g. Finalmente, considera que la Constitución sí prevé la existencia de otras medidas cautelares diversas a la prisión preventiva, contenida en el artículo 19 de la Norma Suprema, y ello implica a la detención con control judicial, sin que se trate de delitos graves o de delincuencia organizada. Por lo anterior, resulta constitucional el párrafo sexto del artículo 271 combatido.

14. NOVENO.—Informe de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Al rendir su informe precisó, en síntesis, lo siguiente:

15. En relación con el escrito de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

a. Considera infundado el primer concepto de invalidez de la comisión promovente, puesto que la detención con control judicial tiene características y efectos coincidentes y similares a la figura del arraigo.

b. Describe las características del arraigo contenidas en el artículo 16, párrafo octavo, de la Constitución Federal; y, por otro lado, describe los rasgos distintivos de la detención con control judicial, a saber: que no se garantice la comparecencia del indiciado en la averiguación previa, se entorpezca el desarrollo de la investigación o que la conducta represente un riesgo para la integridad de la víctima; señala que se concede por un tiempo determinado y debe tratarse de delitos calificados como graves, lo solicita el Ministerio Público y lo concede un Juez, y dicho juzgador resolverá, escuchando previamente al detenido y a su abogado defensor, sobre la subsistencia o levantamiento de la detención con control judicial.

c. Menciona que el dieciocho de junio de dos mil ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma que elevó a rango constitucional la figura del arraigo con el fin de que los indiciados no se sustraigan de la acción de la justicia y velar por la seguridad de las víctimas. Asimismo, apoya su parecer con la figura de la prisión preventiva del artículo 19 de la Constitución.

d. Considera que tanto el arraigo como la detención con control judicial están reconocidas en el artículo 16, octavo párrafo, de la Constitución Federal, como medidas cautelares, apoya su razonamiento con el criterio: "ARRESTO COMO MEDIDA DE APREMIO. SU EJECUCIÓN QUEDA SIN EFECTOS CUANDO ES ACATADA LA DETERMINACIÓN JUDICIAL QUE SE PRETENDÍA HACER CUMPLIR."

e. Sostiene que el fin principal del artículo 270 bis 1 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, es vencer los obstáculos que impidan el cumplimiento de una determinación judicial, y esto se encuentra supeditado de manera directa y necesaria, se busca una correcta persecución e investigación de los delitos, conforme a los párrafos primero y segundo del artículo 21 de la Constitución Federal.

f. Realiza una transcripción de la exposición de motivos del artículo 16, párrafo octavo, para argumentar la creación de un sistema de excepción de justicia, y si el arraigo es una medida cautelar prevista no sólo de delitos de delincuencia organizada, sino también para delitos graves, tal como se

desprende del artículo décimo primero transitorio de la Constitución Federal, es inconcuso que la detención con control judicial no viola derechos humanos.

g. Sostiene que del artículo 1o. constitucional, se desprenden restricciones en los casos y condiciones que la propia Norma Constitucional señala, y esto implica que la detención de una persona dentro de la averiguación previa por orden de autoridad judicial tratándose de delitos graves ante el peligro de que se sustraigan de la acción de la justicia por un término de cinco días, prorrogables por cinco más, está autorizada en el artículo 16, párrafo octavo.

h. Reproduce parte del contenido de la exposición de motivos del artículo 270 bis 1, cuyo objeto fue no desproteger a las víctimas realizando una ponderación entre el principio de presunción de inocencia y los principios de seguridad pública, que mandata a las autoridades a proteger los bienes jurídicos de la sociedad tutelados en la normativa vigente, así como de la protección de las víctimas. Así, se protegen los derechos humanos de los integrantes de la sociedad, de las víctimas de un delito y de la persona imputada porque no se le priva de ningún derecho de los protegidos en el artículo 14 de la Constitución, y no se violenta su derecho a la presunción de inocencia.

i. Considera que la medida de la detención con control judicial debe realizarse atendiendo a las circunstancias del inculpado y del hecho, por lo que deben ser lo menos gravosas posibles, atendiendo al principio de daño-sidad mínima y de acuerdo a parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de modo estricto. Por lo anterior, considera que no se violan los derechos humanos a la libertad personal, libertad de tránsito, audiencia previa y debido proceso, ni los principios pro persona, seguridad jurídica, presunción de inocencia y de prohibición de detenciones arbitrarias.

j. En relación con el segundo concepto de invalidez, considera erróneo que la libertad personal sólo se puede restringir en tres momentos: averiguación previa, en el proceso y por sanciones administrativas e infracciones, puesto que, con la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, se introdujo la medida cautelar "arraigo", cuyas características comparte con la detención con control judicial y está perfectamente autorizada.

k. Considera que la detención con control judicial es un acto de molestia y no un acto privativo, por lo que, no se viola la garantía de audiencia, toda vez que un acto de molestia es temporal, dado que se trata de una medida cautelar o preventiva. Asimismo, se señala que el indiciado puede hacer valer sus derechos, así como la víctima, y podrán pronunciarse sobre la figura preventiva, por lo que es infundada la violación a la garantía de audiencia.

l. Señala que no existe afectación al derecho del debido proceso legal, puesto que se respetan las fases dentro del proceso penal, ya que la detención con control judicial funciona dentro de dichas fases al inicio de la investigación de la conducta delictiva, es decir, debe considerarse a la investigación dentro del proceso penal y cita un criterio colegial para sustentar su dicho.⁵ Así, cuando se realice una detención con control judicial, porque existen indicios en contra de alguna persona, no se viola el principio del debido proceso.

m. Considera que, respecto al principio de seguridad jurídica, el artículo 270 bis 1 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, no lo viola, puesto que dicha norma establece cuales son los efectos y consecuencias, así como la forma para realizar el procedimiento y, en todo momento, será la autoridad competente la que determine si se puede aplicar o no la medida cautelar denominada como detención con control judicial.

n. Respecto del principio de seguridad jurídica, el artículo 270 bis 1, no viola la garantía de legalidad, pues la naturaleza se lleva a cabo de acuerdo a una norma legal y se cumplen las características esenciales de las normas.

o. Señala que el principio de presunción de inocencia no se viola, puesto que la detención con control judicial tiene por finalidad fungir como una medida cautelar y en ningún momento se viola dicho principio, pues la norma no prevé que la persona se declare culpable y sólo será aplicable la medida cuando existan indicios suficientes de la responsabilidad de quien se presume cometió un determinado delito.

p. En relación con el tercer concepto de invalidez, considera que es infundado, asimismo, reproduce el contenido de la iniciativa de decreto por el que se derogan, adicionan y reforman diversas disposiciones del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

q. Señala que los delitos graves son aquellos que afectan de manera importante valores fundamentales de la sociedad y cita un criterio de la Primera Sala de este Tribunal Constitucional, de rubro: "DELITOS GRAVES. EL ARTÍCULO 194 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, QUE PREVÉ UN CATÁLOGO DE ÉSTOS, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE IGUALDAD."

⁵ Criterio del Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, de rubro: "ACCIÓN PENAL, EJERCICIO DE LA. ETAPAS DEL PROCESO."

r. Considera que el criterio para incluir o suprimir en la lista algún tipo penal, fue la violencia y peligrosidad de la conducta típica. Señala como infundada la pretensión del promovente, pues no ha sido el legislador del Distrito Federal, quien ha establecido los criterios para que se considere como un delito grave, sino el Constituyente Permanente y, en relación con ésta, adecuar las leyes generales de la materia, lo cual evidencia que no existe ninguna arbitrariedad por parte del órgano legislativo, en relación con el artículo 270 bis 1 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Cita en apoyo a su argumentación, el criterio de rubro: "DELITOS GRAVES. EL ARTÍCULO 268, QUINTO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL, QUE ESTABLECE QUE TENDRÁN TAL CARÁCTER LOS SANCIONADOS CON PENA DE PRISIÓN CUYO TÉRMINO MEDIO ARITMÉTICO EXCEDA DE CINCO AÑOS, NO VIOLA EL ARTÍCULO 20, APARTADO A, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

s. Señala que el legislador local, al establecer en el artículo 270 bis 1, que la medida cautelar debe otorgarse por autoridad judicial, tratándose de delitos graves, consideró que éstos afectan de manera importante valores fundamentales de la sociedad, por el grado de peligro que, para la colectividad representa la conducta delictiva del agente, peligrosidad que está vinculada con la importancia que tienen para el individuo y para el grupo social en su conjunto, los bienes tutelados por el ordenamiento. Asimismo, menciona que la detención con control judicial se ajustó a la reforma de dos mil ocho y, en consecuencia, no se viola derecho humano, ni principio constitucional alguno.

t. En relación con el cuarto concepto de invalidez planteado, en virtud del cual se invadió la esfera de competencia del Congreso de la Unión, sostiene que debe declararse inoperante, y cita en su argumento la tesis de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.". Así, señala que, al no plantearse la posible contradicción entre una norma de carácter general, debe declararse inoperante el concepto de invalidez.

u. No obstante lo anterior, y en caso de no declarar inoperante el concepto de invalidez de la parte promovente, el órgano legislativo reproduce el contenido de los artículos 44 y 122 de la Constitución Federal, para sostener que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal le otorga a la Asamblea Legislativa la atribución de legislar en materia penal, de conformidad con un régimen expreso y cerrado de facultades contenidos en el apartado C, base primera, fracción V, del artículo 122 de la Constitución Federal y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

v. Considera que la facultad de legislar en materia penal en el Distrito Federal correspondía al Congreso de la Unión; sin embargo, con la reforma constitucional de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis se reafirmó la naturaleza de la Asamblea Legislativa del órgano legislativo y se reitera la facultad para legislar en materia penal en el ámbito del Distrito Federal, en vigor a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y nueve.

w. Argumentó sobre el ejercicio de la función legislativa en el Distrito Federal y el artículo 124 de la Constitución Federal, mismo que desprende que la competencia residual corresponde a los Estados, esto es, que si una facultad no está expresamente conferida por la Constitución a las autoridades federales, se entiende reservada a los Estados y pueden existir facultades que se ejercen simultáneamente por la Federación y por los Estados.

x. Considera que de la lectura del artículo 270 bis 1 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, se fundó en el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso h), de la Constitución Federal, por lo anterior, debe reconocerse la validez del decreto impugnado.

16. En relación con el escrito de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal:

a. Señala que el único concepto de invalidez respecto de los artículos 270 bis 1 y 271, quinto párrafo, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, debe declararse infundado.

b. Describe las características del arraigo contenidas en el artículo 16, párrafo octavo, de la Constitución Federal y, por otro lado, describe los rasgos distintivos de la detención con control judicial.

c. Menciona que el dieciocho de junio de dos mil ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma que elevó a rango constitucional la figura del arraigo, y apoya su parecer con la figura de la prisión preventiva del artículo 19 de la Constitución.

d. Considera que tanto el arraigo como la detención con control judicial están reconocidas en el artículo 16, octavo párrafo, de la Constitución Federal, como medidas cautelares, apoya su razonamiento con el criterio: "ARRESTO COMO MEDIDA DE APREMIO. SU EJECUCIÓN QUEDA SIN EFECTOS CUANDO ES ACATADA LA DETERMINACIÓN JUDICIAL QUE SE PRETENDÍA HACER CUMPLIR."

e. Sostiene que el fin principal de los artículos 270 bis 1 y 271, quinto párrafo, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, es vencer los obstáculos que impidan el cumplimiento de una determinación judicial, y esto se encuentra supeditado de manera directa y necesaria, se busca una correcta persecución e investigación de los delitos, conforme a los párrafos primero y segundo del artículo 21 de la Constitución Federal.

f. Realiza una transcripción de la exposición de motivos del artículo 16, párrafo octavo, para argumentar la creación de un sistema de excepción de justicia, y si el arraigo es una medida cautelar prevista no sólo de delitos de delincuencia organizada, sino también para delitos graves, tal como se desprende del artículo décimo primero transitorio de la Constitución Federal, es inconcuso que la detención con control judicial no viola derechos humanos.

g. Sostiene que del artículo 1o. constitucional, se desprenden restricciones en los casos y condiciones que la propia Norma Constitucional señala, y esto implica que la detención con control judicial de una persona está autorizada por el artículo 16, párrafo octavo.

h. Reproduce parte del contenido de la exposición de motivos de los artículos 270 bis 1 y 271, párrafo quinto, cuyo objeto fue no desproteger a las víctimas realizando una ponderación entre el principio de presunción de inocencia y los principios de seguridad pública, que mandata a las autoridades a proteger los bienes jurídicos de la sociedad tutelados en la normativa vigente, así como de la protección de las víctimas. Así, los derechos humanos de la sociedad, de las víctimas de un delito y de la persona imputada se respetan, por lo que no se le priva de ningún derecho de los protegidos en el artículo 14 de la Constitución.

i. Considera que la medida de la detención con control judicial debe realizarse atendiendo a las circunstancias del inculpado y del hecho, por lo que ha de serle al sujeto lo menos gravosas posibles, atendiendo al principio de dañosidad mínima y de acuerdo a parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de modo estricto.

j. Señala que la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, introdujo la medida cautelar de "arraigo" en el párrafo octavo del artículo 16, así como el artículo décimo primero transitorio, cuyas características comparte y asimila con la "detención con control judicial".

k. Considera que, la detención con control judicial es un acto de molestia y no un acto privativo, por lo que no se viola la garantía de audiencia, toda

vez que un acto de molestia es temporal. Se señala que tanto el indiciado como la víctima, pueden hacer valer sus derechos y pronunciarse sobre la figura preventiva, por lo que es infundada la violación a la garantía de audiencia.

l. Señala que no existe afectación al derecho del debido proceso legal y cita un criterio colegial para sustentar su dicho.⁶ Por tanto, cuando se realice una detención con control judicial porque existan indicios en contra de alguna persona, no se viola el principio del debido proceso.

m. Considera que, respecto al principio de seguridad jurídica, el artículo 270 bis 1 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, no lo viola, puesto que dicha norma establece cuales son los efectos y consecuencias, así como la forma para realizar el procedimiento, y en todo momento, será la autoridad competente la que determine, si se puede aplicar o no la medida cautelar denominada como detención con control judicial.

n. Respecto del principio de seguridad jurídica, el artículo 270 bis 1, no viola la garantía de legalidad, pues la naturaleza se lleva a cabo de acuerdo a una norma legal y se cumplen las características esenciales de las normas.

o. Señala que el principio de presunción de inocencia no se viola, puesto que la detención con control judicial tiene por finalidad fungir como una medida cautelar y en ningún momento se viola dicho principio, pues la norma no prevé que la persona se declare culpable y sólo será aplicable la medida cuando existan indicios suficientes de la responsabilidad de quien se presume cometió un determinado delito.

p. Reproduce el contenido de la iniciativa de decreto por el que se derogan, adicionan y reforman diversas disposiciones del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

q. Señala que los delitos graves son aquellos que afectan de manera importante valores fundamentales de la sociedad, y cita un criterio de la Primera Sala de este Tribunal Constitucional, de rubro: "DELITOS GRAVES. EL ARTÍCULO 194 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, QUE PREVE UN CATÁLOGO DE ÉSTOS, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE IGUALDAD."

⁶ Criterio del Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, de rubro: "ACCIÓN PENAL, EJERCICIO DE LA ETAPAS DEL PROCESO."

r. Considera que el criterio para incluir o suprimir en la lista algún tipo penal, fue la violencia y peligrosidad de la conducta típica. Señala como infundada la pretensión del promovente, pues no ha sido el legislador del Distrito Federal, quien ha establecido los criterios para que se considere como un delito grave, sino el Constituyente Permanente, y en relación con ésta, adecuar las leyes generales de la materia; lo cual evidencia que no existe ninguna arbitrariedad por parte del órgano legislativo, en relación con el artículo 270 bis 1 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Cita en apoyo a su argumentación, el criterio de rubro: "DELITOS GRAVES. EL ARTÍCULO 268, QUINTO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL, QUE ESTABLECE QUE TENDRÁN TAL CARÁCTER LOS SANCIONADOS CON PEÑA DE PRISIÓN CUYO TÉRMINO MEDIO ARITMÉTICO EXCEDA DE CINCO AÑOS, NO VIOLA EL ARTÍCULO 20, APARTADO A, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

s. Señala que el legislador local al establecer en el artículo 270 bis 1, que la medida cautelar debe otorgarse por autoridad judicial, tratándose de delitos graves consideró que éstos afectan de manera importante valores fundamentales de la sociedad, por el grado de peligro que para la colectividad representa la conducta delictiva del agente. Asimismo, menciona que la detención con control judicial se ajustó a la reforma de dos mil ocho y no se viola derecho humano, ni principio constitucional alguno.

t. Finalmente, considera que los artículos 270 bis y 271, quinto párrafo, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, no violan los derechos humanos de libertad personal, libertad de tránsito, audiencia previa y debido proceso, ni los principios pro persona, de seguridad jurídica, de legalidad, de presunción de inocencia y de prohibición de detenciones arbitrarias, previstos en los artículos 1o., 11, 16, 18, 19 y 21 de la Constitución Federal, así como los artículos 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

17. DÉCIMO.—Opinión de la Procuraduría General de la República.
En su escrito, la referida institución manifestó, en síntesis, lo siguiente:

a. Sostuvo la competencia de este Tribunal Constitucional; asimismo, consideró que las referidas instituciones del sistema ombudsman cuentan con las facultades constitucionales para interponer las respectivas acciones de inconstitucionalidad y la presentación de ambas fue oportuna.

b. En relación con los conceptos de invalidez, los considera infundados respecto al artículo 270 bis 1 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

c. Sostiene que en el Distrito Federal rige el texto constitucional anterior a la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, en atención a que no ha entrado el vigor el sistema penal acusatorio.

d. Sostiene que del contenido de los artículos 14, 16, 19 y 20 de la Constitución, se establecen los derechos del indiciado, con el fin de garantizar su libertad personal y evitar que sea objeto de arbitrariedades de las autoridades.

e. Menciona el régimen de transitoriedad de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, para sostener que el poder revisor de la Constitución introdujo una restricción constitucional al derecho a la libertad personal y que, en virtud de lo dispuesto en el artículo décimo primero transitorio, también puede solicitarse la medida cautelar en tratándose de delitos graves.

f. Analiza los elementos de la figura de detención con control judicial, para señalar que, si bien es cierto que el legislador local no dio a la medida cautelar la denominación de "arraigo", también lo es que dicha figura es acorde al artículo 16 constitucional.

Asimismo, sostiene que la medida es más benéfica para el inculpado que la norma constitucional, puesto que el plazo de la detención es más corto.

g. Argumenta que el artículo 1o. de la Constitución reconoce que los derechos humanos pueden restringirse y suspenderse en los casos y condiciones que el propio texto estipula. Asimismo, considera que si una restricción de derechos humanos es razonable, debe tomarse en cuenta el margen de apreciación, de conformidad con las interpretaciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

h. Afirma que el Constituyente consideró al arraigo como una medida necesaria para el contexto actual que se vive en el país, en relación con la violencia, la delincuencia organizada y delitos graves, por lo anterior, considera que se justifica.

i. Considera que *"... es deseable que esta medida se emplee sólo en los casos en que sea estrictamente necesaria y que paulatinamente vaya desapareciendo de la legislación nacional, a medida que se logre disminuir el clima de violencia en el país ..."*⁷

⁷ Opinión de la Procuraduría General de la República contenida en el oficio: PGR/761/2013, visible a foja 1019 del expediente de la acción de inconstitucionalidad 25/2013 y su acumulada 31/2013.

j. Finalmente, sostiene que, en relación con el artículo 271, el Ministerio Público solicitará al Juez la detención con control judicial dentro del periodo de averiguación previa instruida en contra de los indiciados, de conformidad con el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Federal y el artículo décimo primero transitorio de la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, se estatuye una restricción a la libertad personal y no resultan lesionados los artículos 1o., 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21 y 22 de la Norma Suprema.

18. DÉCIMO PRIMERO.—Alegatos y cierre de instrucción. Una vez recibidos los informes de las autoridades, los alegatos de la procuradora general de la República, y al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, el cuatro de diciembre de dos mil trece, se cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

CONSIDERANDO:

19. PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea la posible contradicción de los artículos 270 bis 1 y 271, sexto párrafo, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando primero.

20. SEGUNDO.—Oportunidad. Corresponde determinar, si la presente acción de inconstitucionalidad fue presentada de manera oportuna. En efecto, el primer párrafo del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal dispone:

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

21. En el caso que nos ocupa, la norma general combatida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue publicada mediante

decreto de trece de septiembre de dos mil trece en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.⁸ por tanto, el plazo para la interposición del presente mecanismo de regularidad constitucional corrió del día dieciséis de septiembre y feneció el quince de octubre de dos mil trece. En este orden de ideas, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada el veinte de septiembre de dos mil trece en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal,⁹ resulta claro que ésta fue presentada en forma oportuna.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando segundo.

22. Ahora bien, por cuanto hace al escrito presentado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, las normas generales cuestionadas se publicaron en la misma Gaceta Oficial del Distrito Federal, de fecha trece de septiembre de dos mil trece. Así, la referida institución defensora de derechos presentó su escrito de acción de inconstitucionalidad el catorce de octubre de dos mil trece ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal;¹⁰ consecuentemente, su interposición ha sido oportuna.

23. TERCERO.—Legitimación. Por lo que respecta a la Comisión Nacional, el escrito de acción de inconstitucionalidad se suscribió por Raúl Plascencia Villanueva, en su carácter de presidente de la referida institución de Derechos Humanos, lo que acreditó con copia certificada de su nombramiento a través del diverso instrumento notarial número ochenta mil trescientos sesenta y anexo, de cuyas copias certificadas obran agregadas a fojas 60 a 65 del expediente en que se actúa.

Así, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica:

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

" ...

⁸ Ejemplar consultable a fojas 48 a 50 del expediente en que se actúa.

⁹ Véase el sello visible al reverso de la foja 44 del expediente en que se actúa.

¹⁰ Véase el sello al reverso de la foja 80 del expediente de la acción de inconstitucionalidad 25/2013 y su acumulada 31/2013.

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

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los Estados de la República, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

24. En este sentido, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estatuye, en su numeral 15, fracciones I y XI,¹¹ la representación legal y la facultad para promover las respectivas acciones de inconstitucionalidad a cargo de su presidente, por lo que, se acredita de manera indiscutible la legitimación del referido funcionario.

25. En segundo lugar, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal acude a la presente vía constitucional por conducto de Mario Ernesto Patrón Sánchez, en su carácter de presidente interino, representante legal y primer visitador de la comisión local; lo que se acreditó con copias certificadas de su nombramiento como primer visitador general y del oficio CDHDF/OE/P/0319/2013; signado por el entonces presidente Luis A. González Plascencia, en virtud del cual, se le asignó el encargo de la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de manera interina, ambos documentos, visibles a fojas 81 y 82 del expediente en que se actúa.

¹¹ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

"...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte."

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando tercero.

26. Así, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal establece, en sus artículos 7, fracción III y 22, fracción I, la representación legal de dicha defensoría y la sustitución del presidente por ausencias a través de las o los visitadores generales.¹² De la misma forma, el reglamento interno de la comisión local insta en su artículo 25, la sustitución del presidente de manera interina, por conducto de la o el primer visitador, y si dicho funcionario estuviere ausente, se realizará por el o la segunda visitadora, y así de manera secuencial.¹³ Por lo anterior, resulta claro que, si en la fecha de interposición de la presente acción de inconstitucionalidad, no había sido nombrado la o el presidente de la referida Comisión de Derechos Humanos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de conformidad con los artículos 9 y 10 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal;¹⁴ se actualizó la representación legal por sustitución a través de la figura del primer visitador general. Consecuentemente, el referido funcionario, sí se encuentra legitimado para interponer la presente acción de inconstitucionalidad.¹⁵

¹² "Artículo 7. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se integrará con:

"...

"III. Las o los visitadores generales que determine su reglamento interno; quienes auxiliarán a la o el presidente y lo sustituirán en sus ausencias."

"Artículo 22. La o el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

"I. Actuar como representante legal de la comisión."

¹³ "Artículo 25. Durante las ausencias de la o el presidente, será sustituido(a) interinamente por la o el primer(a) visitador(a) y, si estuviere ausente, le sustituirá la o el segundo(a) visitador(a) y así sucesivamente."

¹⁴ "Artículo 9. La o el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal será nombrado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

"Para hacer el nombramiento, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por conducto de su Comisión de Derechos Humanos convocará a las más destacadas organizaciones de la sociedad civil que, en su desempeño, se hayan distinguido por la promoción y defensa de los derechos humanos, asociaciones y colegios vinculados a la defensa y promoción de los derechos humanos y, en general, a las entidades o personalidades que estime conveniente, a proponer una candidata o candidato para hacerse cargo de la presidencia de la comisión."

"Artículo 10. La o el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal durará en su cargo cuatro años, pudiendo ser nombrado y confirmado en su caso, solamente para un segundo periodo en los términos del artículo anterior."

¹⁵ De igual manera, no pasa desapercibido que la actual presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal fue nombrada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en sesión de 5 de noviembre de 2013, lo que acreditó con las certificaciones correspondientes una vez cerrada la instrucción del presente asunto, mismas que obran agregadas a fojas 1066 a 1070 del cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 25/2013 y su acumulada 31/2013.

27. CUARTO.—Causas de improcedencia. Tanto el órgano emisor como el diverso promulgador de las normas combatidas no aludieron de manera expresa causas de improcedencia en la presente vía, sin embargo, del escrito de contestación a cargo del jefe de Gobierno del Distrito Federal, se menciona que la norma combatida fue la contenida en el artículo 271 bis 1, a cargo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la cual, a su parecer, resulta inexistente y sostuvo que no se planteó concepto de invalidez en relación con el artículo 270 bis 1, por lo que consideró que debía sobreseerse sobre este punto.

28. Así, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conviene en reiterar su jurisprudencia constante en relación con el estudio de la cita y/o error numérico de las normas que se combaten. Pues de conformidad con el párrafo primero del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹⁶ el tribunal debe corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

29. En el caso estudiado, para esta Suprema Corte es incuestionable que la pretensión de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal fue la impugnación del artículo 270 bis 1, así como el referido párrafo sexto del artículo 271, ambos publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el trece de septiembre de dos mil trece, pues se advierte así a través del estudio sistemático del escrito de acción de inconstitucionalidad.

30. En consecuencia, no se actualiza causa de improcedencia respecto del error numérico al dirigir la impugnación al artículo 270 bis 1, cuya constitucionalidad se abordará, pues así fue previsto en el escrito de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

31. Finalmente, este Tribunal Constitucional, al no advertir una adicional causal de improcedencia que se surta de oficio, o bien que haya sido invocada por las partes, procederá a examinar los conceptos de invalidez planteados por la parte accionante.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando cuarto.

32. QUINTO.—Estudio de fondo respecto al artículo 270 bis 1 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

¹⁶ "Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. ..."

33. Con independencia de los argumentos expresados por las Comisiones de Derechos Humanos –mismos que quedaron sintetizados en los resultandos cuarto y quinto de la presente acción de inconstitucionalidad–, este Tribunal Pleno estima que la norma es inconstitucional, por las razones que a continuación se exponen:

34. El precepto impugnado es del siguiente tenor:

(Adicionado, G.O. 13 de septiembre de 2013)

"Artículo 270 bis 1. Procederá la detención con control judicial cuando el Ministerio Público acuda ante el Juez y además, acredite:

"I. Que no se garantice la comparecencia del indiciado en la averiguación previa o proceso penal o pueda evadir la acción de la justicia;

"II. Que la conducta del indiciado entorpezca o impida el desarrollo de la investigación al destruir, modificar, ocultar o falsificar elementos de prueba;

"III. Que la conducta del indiciado represente un riesgo para la integridad de la víctima, los testigos o la comunidad, o que ejerza actos de intimidación o amenaza a los mismos.

"La petición deberá realizarse por el Ministerio Público dentro de las cuarenta y ocho horas del periodo de detención en la averiguación previa del indiciado, siempre que justifique que existen datos que hagan posible el hecho ilícito y la probable responsabilidad, y que se trate de delito calificado como grave; asimismo, el Juez penal deberá resolver en un plazo máximo de cuatro horas quien, si lo considera procedente, ordenará la detención hasta por un plazo de cinco días prorrogables por otros cinco más, así como determinará el tiempo, modo y lugar en donde se llevará a cabo la detención con control judicial.

"Tomando en consideración el avance de la investigación que presente el Ministerio Público el Juez resolverá, escuchando previamente al detenido y a su abogado defensor, sobre la subsistencia o el levantamiento de la detención con control judicial; esta audiencia se llevará a cabo en el día seis, contados a partir del día en que se decretó dicha detención."

35. Como puede observarse, la presente norma instituye la figura de "**detención con control judicial**", la cual será solicitada por el Ministerio Público cuando acredite cualquiera de los tres tipos de hipótesis contenidas en las fracciones I a III del referido numeral:

i) Que no existan garantías de comparecencia del indiciado en la averiguación previa o el proceso penal, o evadir la acción de la justicia;

ii) Que la conducta del indiciado entorpezca o impida el desarrollo de la investigación para destruir, modificar, ocultar o falsificar elementos de prueba; y,

iii) Que la conducta del indiciado sea un riesgo para la víctima, testigos o la comunidad, o se ejerzan sobre ellos actos de amenaza o intimidación.

36. Por su parte, el segundo párrafo de la norma combatida establece las modalidades de operación de la "detención con control judicial", a saber, un criterio temporal en conjunción con elementos cualitativos de la probable existencia de la conducta típica, así como de la gravedad de dichos delitos:

iv) Dentro de las cuarenta y ocho horas del periodo de detención en la averiguación previa del indiciado, con la condición necesaria relativa a la existencia de datos que hagan posible el hecho ilícito y la probable responsabilidad, y que se trate de delito calificado como grave.

37. Asimismo, se establece la obligación del juzgador sobre el pronunciamiento en torno al obsequio de la medida cautelar en un plazo sumarásimos:

v) De cuatro horas para pronunciarse sobre la procedencia de la medida cautelar y ordene la detención hasta por un plazo de cinco días, prorrogables por otros cinco más; con particularidades de tiempo, modo y lugar de la detención con control judicial.

38. En este sentido, el tercer párrafo del artículo cuestionado establece una facultad jurídica contingente para la o el juzgador respecto de la subsistencia de la medida cautelar, previa audiencia con la defensa de la persona detenida y operativa únicamente a partir del día número seis, puesto que:

vi) En atención a los avances de la investigación que presente el Ministerio Público, el juzgador estará en la posibilidad de pronunciarse sobre la subsistencia o levantamiento de la detención con control judicial –escuchando al detenido y a su abogado defensor–, en una audiencia que tendrá lugar en el día seis, contados a partir del día en que fue decretada dicha detención.

39. Por otro lado, durante el régimen de transitoriedad de la norma en comento, se estableció que el decreto publicado en la Gaceta de Gobierno, el trece de septiembre de dos mil trece:

vii) Entrará en vigor a los treinta días de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.¹⁷

40. Como se observa, el referido precepto instituye en el orden jurídico del Distrito Federal la figura de la detención con control judicial, como una medida cautelar que tiene por finalidad garantizar la comparecencia del indiciado en la averiguación previa o proceso penal, evitar entorpecer el desarrollo de la investigación o se pongan en riesgo la integridad de las víctimas, testigos o la comunidad, con el efecto de restringir la libertad personal como derecho.

41. Ahora, la Constitución Federal establece un régimen de afectación a la libertad personal en los numerales 16, 18, 19, 20 y 21 de su texto.

42. En primer lugar, con respecto al artículo 16, párrafo tercero, de la Constitución Federal¹⁸ dispone cuales son las características de la **orden de aprehensión**, esto es, sólo serán libradas por la autoridad judicial y previa denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y que obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que hagan probable la responsabilidad del indiciado en su comisión o participación. En este sentido, la aprehensión versa con una resolución judicial en la que, con base en la solicitud del agente del Ministerio Público y una vez satisfechos los requisitos del artículo 16 de la Constitución Federal, se ordena capturar a una persona, para ponerla a disposición de la autoridad que la reclama, a fin de que conozca la conducta ilícita que se le atribuye.¹⁹ Lo anterior, se refuerza con el contenido del párrafo

¹⁷ El régimen de transitoriedad es el siguiente:

"Primero. Publíquese en la Gaceta Oficial del Distrito Federal."

"Segundo. El presente decreto entrará en vigor a los 30 días de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal."

"Tercero. Los procesos penales que se sigan por los tipos penales que integren delincuencia organizada y las sentencias que se hayan dictado al respecto, seguirán sustanciándose hasta su culminación y se purgarán de conformidad con los artículos 254 y 255 del Código Penal para el Distrito Federal y la Ley contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal, que seguirán vigentes sólo en estos supuestos."

"Cuarto. Se derogan todas las disposiciones contrarias a este decreto."

¹⁸ "Artículo 16. ...

"No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. ..."

¹⁹ Ver contradicción de tesis 29/2012. Fallada por unanimidad de votos el veintisiete de junio de dos mil doce.

cuarto del artículo 16 constitucional,²⁰ mismo que ha dispuesto con claridad la obligación de la autoridad que ejecute una orden de aprehensión para poner al inculpado a disposición del Juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad.

43. Adicionalmente, toda orden de aprehensión debe contar con datos estrictos relativos al lugar, tiempo y circunstancias de ejecución del delito que se imputan a las personas, de haber realizado la comisión de dichos delitos, y el juzgador que la emita debe ser legalmente competente para conocer del proceso penal que llegue a instruirse, tal como se dispone de la interpretación de la Primera Sala de este Alto Tribunal, bajo los registros: **1a./J. 102/2006** y **1a./J. 49/2010**, de rubros siguientes:

"ORDEN DE APREHENSIÓN. PARA SU DEBIDA MOTIVACIÓN DEBE SEÑALAR EL LUGAR, TIEMPO Y CIRCUNSTANCIAS DE EJECUCIÓN DEL DELITO QUE SE IMPUTA AL ACUSADO."²¹

"ORDEN DE APREHENSIÓN. CUANDO LA AVERIGUACIÓN PREVIA SE CONSIGNE POR DELITOS GRAVES SIN DETENIDO, DEBE SER LIBRADA POR AUTORIDAD COMPETENTE, PUES NO SE ESTÁ EN PRESENCIA DE UNA DILIGENCIA URGENTE DE LAS QUE NO ADMITEN DEMORA."²²

²⁰ "Artículo 16. ...

"La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del Juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad.—La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal."

²¹ Texto: "Si bien es cierto que el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no indica que en la orden de aprehensión deban expresarse el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución del delito que se le imputa al acusado —requisitos que establece el artículo 19 constitucional para el auto de formal prisión—, también lo es que a efecto de cumplir con la garantía de motivación contenida en el citado artículo 16, la autoridad que emite la referida orden debe señalar dichos datos, ya que son los que permiten comprender la forma y condiciones en que se llevó a cabo la conducta delictiva en el mundo fáctico, lo cual permite al acusado conocer con amplitud los motivos por los que se ordena su captura, estando así en posibilidad de desplegar eficazmente su defensa."

²² Texto: "La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció que la orden de aprehensión es un acto que afecta a la persona, al restringir provisionalmente su libertad personal o ambulatoria, por lo que el juzgador que la emita debe ser legalmente competente para conocer del proceso penal que llegue a instruirse con motivo de los delitos por los que la libra. Asimismo, el artículo 432 del Código Federal de Procedimientos Penales obliga al Juez a que, tratándose de consignaciones con detenido, practique las diligencias que no admitan demora o, en su caso, dicte el auto de formal prisión o el de libertad por falta de elementos para procesar, antes de que se resuelva la competencia por declinatoria, para que se respeten irrestrictamente los términos

44. Bajo esta misma guisa y respecto al derecho a la puesta a disposición ministerial, esta Suprema Corte reitera su criterio, según el cual, el artículo 16 de la Norma Suprema establece un régimen general de libertades a favor de la persona, entre las cuales destaca el derecho a la libertad personal. Sin embargo, como todo derecho humano, éste no es absoluto, por lo que la citada Norma Fundamental también delimita exhaustivamente diversas hipótesis para su afectación, a saber: a) la orden de aprehensión; b) las detenciones en flagrancia; y, c) el caso urgente. Lo anterior cuenta con el respaldo del criterio **1a. LIII/2014 (10a.)**, de la Primera Sala de este Tribunal Constitucional, de rubro y texto siguientes:

"DERECHO FUNDAMENTAL DEL DETENIDO A SER PUESTO SIN DEMORA A DISPOSICIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO. ALCANCES Y CONSECUENCIAS JURÍDICAS GENERADAS POR LA VULNERACIÓN A TAL DERECHO."²³

previstos en la Constitución, como son los de cuarenta y ocho y setenta y dos horas que se fijan para la declaración preparatoria y para resolver la situación jurídica del imputado, respectivamente. Sin embargo, el mencionado precepto no reconoce competencia extraordinaria al Juez para que actúe en lo relativo a la solicitud de libramiento de una orden de aprehensión proveniente de la consignación de una averiguación previa por cualquier clase de delito sin detenido, bajo el argumento de que se trata de una diligencia urgente que no admite demora, pues no subyace dicha necesidad. Por tanto, conforme al artículo 142 del código citado, la solicitud antes descrita no constituye una diligencia urgente que no admite demora, porque el órgano jurisdiccional no tiene que in advertir un aspecto de previo y especial pronunciamiento, que por su naturaleza constituya un presupuesto procesal, como lo es determinar si es legalmente competente para librar la orden de aprehensión solicitada por el agente del Ministerio Público y para conocer del proceso penal que llegue a instaurarse. Esto es así, porque los términos establecidos en la consignación para su radicación y la orden o negativa de la aprehensión inciden y son aplicables al Juez que sea competente de acuerdo con los órdenes jurídicos que regulan sus atribuciones, mas no pueden constituir un criterio para fijar dicha competencia."

²³ Texto: "El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra un régimen general de libertades a favor de la persona, entre las cuales, destaca el derecho a la libertad personal. Sin embargo, como todo derecho humano, éste no es absoluto, por lo que la citada norma fundamental también delimita exhaustivamente diversas hipótesis para su afectación, a saber: a) la orden de aprehensión; b) las detenciones en flagrancia; y, c) el caso urgente. En tratándose de la flagrancia, esta Primera Sala ha puntualizado que la misma constituye una protección a la libertad personal, cuyo control judicial *ex post* debe ser especialmente cuidadoso, ya que quien afirma la legalidad y constitucionalidad de una detención, debe poder defenderla ante el Juez respectivo. Ahora bien, por cuanto se refiere al derecho fundamental de 'puesta a disposición ministerial sin demora', es dable concluir que dentro del régimen general de protección contra detenciones que prevé el artículo 16 constitucional, se puede derivar la exigencia de que la persona detenida sea presentada ante el Ministerio Público lo antes posible, esto es, que sea puesta a disposición de la autoridad ministerial o judicial respectiva, sin dilaciones injustificadas. Así, se está ante una dilación indebida en la puesta a disposición inmediata del detenido ante el Ministerio Público, cuando no existan motivos razonables que imposibiliten esa puesta inmediata, los cuales pueden tener como origen impedimentos fácticos reales, comprobables y lícitos,

45. Por su parte, el párrafo quinto del artículo 16 de la Constitución Federal,²⁴ ha establecido que cualquier persona puede detener al indiciado en la comisión de los delitos, en cuyo caso se deberá poner a la persona a disposición de la autoridad más cercana y ésta, a su vez, ante el Ministerio Público, con la condición necesaria del registro inmediato de la detención; asimismo, la Primera Sala de este Tribunal Constitucional también ha sostenido que en el caso de dicha detención, se está ante una dilación indebida en la puesta a disposición inmediata del detenido ante el Ministerio Público, cuando no existiendo motivos razonables que imposibiliten la puesta a disposición inmediata, la persona continúe a disposición de sus aprehensores y no sea entregada a la autoridad que sea competente para definir su situación jurídica, de conformidad con el criterio **1a. CLXXV/2013 (10a.)**, de rubro siguiente:

"DERECHO FUNDAMENTAL DEL DETENIDO A SER PUESTO A DISPOSICIÓN INMEDIATA ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO. ELEMENTOS QUE DEBEN SER TOMADOS EN CUENTA POR EL JUZGADOR A FIN DE DETERMINAR UNA DILACIÓN INDEBIDA EN LA PUESTA A DISPOSICIÓN."²⁵

los que deben ser compatibles con las facultades concedidas a las autoridades, lo que implica que los agentes aprehensores no pueden retener a una persona por más tiempo del estrictamente necesario para trasladarla ante el Ministerio Público; desechando cualquier justificación que pueda estar basada en una supuesta búsqueda de la verdad o en la debida integración del material probatorio y, más aún, aquellas que resulten inadmisibles como serían la presión física o psicológica al detenido para que acepte su responsabilidad o la manipulación de las circunstancias y hechos de la investigación. En suma, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la violación al derecho fundamental de 'puesta a disposición del indiciado ante el Ministerio Público sin demora' genera como consecuencias: a) la anulación de la confesión del indiciado, obtenida con motivo de esa indebida retención; b) la invalidez de todos los elementos de prueba que tengan como fuente directa la demora injustificada, los cuales no producirán efecto alguno en el proceso ni podrán ser valorados por el Juez; y, c) la nulidad de aquellas pruebas que a pesar de estar vinculadas directamente con el hecho delictivo materia del proceso penal, sean recabadas por iniciativa de la autoridad aprehensora so pretexto de una búsqueda de la verdad o debida integración del material probatorio —en el supuesto de prolongación injustificada de la detención—, sin la conducción y mando del Ministerio Público; es decir, sin la autorización de este último. No obstante, debe precisarse que las pruebas obtenidas estrictamente con motivo de una detención en flagrancia no pueden ser invalidadas por actos posteriores, como la obtención de pruebas que tengan como fuente directa la demora injustificada, a menos que se acredite la existencia de vicios propios de la misma detención del inculpado que determinen que ésta sea considerada inconstitucional."

²⁴ "Artículo 16. ...

"Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención."

²⁵ Texto: "El derecho fundamental del detenido a ser puesto a disposición inmediata ante el Ministerio Público, se encuentra consagrado en el artículo 16, quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al momento en que señala que cualquier persona

46. Por su parte, los párrafos sexto y séptimo del artículo 16 de la Constitución Federal²⁶ establecen una restricción casuística y acotada de la **libertad personal**, bajo una condición necesaria cualitativa relacionada con determinadas conductas típicas; es decir, sólo en casos urgentes y en tratándose de delitos graves calificados por ley, bajo riesgo fundado de sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar la detención del indiciado, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder. Adicionalmente, el párrafo séptimo determina que en tratándose de casos de urgencia o flagrancia, el Juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Asimismo, dicha disposición señala que debe existir un registro inmediato de la detención. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es necesario señalar, en primer término, que el análisis en esta materia debe partir de la imposibilidad de establecer reglas temporales específicas. Por el contrario, resulta necesario determinar, caso por caso, si se ha producido o no una vulneración del derecho reconocido a la persona detenida. Así las cosas, se está ante una dilación indebida en la puesta a disposición inmediata del detenido ante el Ministerio Público cuando, no existiendo motivos razonables que imposibiliten la puesta a disposición inmediata, la persona continúe a disposición de sus aprehensores y no sea entregada a la autoridad que sea competente para definir su situación jurídica. Tales motivos razonables únicamente pueden tener como origen impedimentos fácticos reales, comprobables y lícitos. Además, estos motivos deben ser compatibles con las facultades estrictamente concedidas a las autoridades. Lo anterior implica que los agentes de policía no pueden retener a una persona por más tiempo del estrictamente necesario para trasladarla ante el Ministerio Público, a fin de ponerlo a disposición, donde deben desarrollarse las diligencias de investigación pertinentes e inmediatas, que permitan definir su situación jurídica —de la cual depende su restricción temporal de la libertad personal—. La policía no puede simplemente retener a un individuo con la finalidad de obtener su confesión o información relacionada con la investigación que realiza, para inculparlo a él o a otras personas. Este mandato es la mayor garantía de los individuos en contra de aquellas acciones de la policía que se encuentran fuera de los cauces legales y que están destinadas a presionar o a influir en el detenido, en un contexto que le resulta totalmente adverso. En esta lógica, el órgano judicial de control deberá realizar un examen estricto de las circunstancias que acompañan al caso, desechando cualquier justificación que pueda estar basada en una supuesta búsqueda de la verdad o en la debida integración del material probatorio y, más aún, aquellas que resultan inadmisibles a los valores subyacentes en un sistema democrático, como serían la presión física o psicológica al detenido a fin de que acepte su responsabilidad o la manipulación de las circunstancias y hechos objeto de la investigación, entre otras."

²⁶ "Artículo 16. ...

"Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

47. Por su parte, el párrafo décimo del numeral 16 de la Constitución Federal²⁷ dispone con claridad que ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en el cual, deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en los casos que la ley prevea como delincuencia organizada.

48. Finalmente, bajo esta perspectiva, puede concluirse que del contenido normativo del artículo 16 constitucional, bajo análisis, los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno y décimo instituyen un sistema constitucional de afectación a la libertad personal vinculada con causas penales²⁸ en materia de:

- i. Orden de aprehensión.
- ii. Puesta a disposición del inculpado ante un Juez.
- iii. Detención y/o arresto ciudadano.
- iv. Detención por orden ministerial en casos urgentes.
- v. Consignación del detenido en urgencia y flagrancia.
- vi. Arraigo como medida cautelar unívoca y aplicable en materia de delincuencia organizada.
- vii. Retención ministerial con límite de cuarenta y ocho horas, duplicable en casos de delincuencia organizada.

49. Todas estas figuras contenidas en el referido numeral 16 de la Norma Suprema afectan a la libertad personal de una manera taxativa y con las modalidades que sólo la propia Constitución Federal hace permisibles.

"En casos de urgencia o flagrancia, el Juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley."

²⁷ "Artículo 16. ...

"Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal."

²⁸ Sobre el particular, puede consultarse: *Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, tomo II, comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional. Artículos 16-35, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012, octava edición, LXI Legislatura, comentario por José Ovalle Favela, página 36 y ss.

50. En cuanto hace al **artículo 18, párrafo primero**, de la Constitución Federal,²⁹ el dispositivo es claro al señalar que únicamente habrá lugar a la figura de la prisión preventiva por delito que merezca pena privativa de libertad; en este sentido, debe reiterarse que la referida figura de la **prisión preventiva**, consiste en la privación de la libertad (personal) ambulatoria por el tiempo que dura el proceso hasta que se resuelva la situación jurídica del inculpado; en tanto la prisión punitiva se refiere a la sanción privativa de la libertad por la comisión de un delito. Conceptualmente, el criterio: **P. XIX/98**, del Tribunal Pleno ha determinado lo conducente:

"PRISIÓN PREVENTIVA.—Aun cuando técnicamente no es una pena corporal, está equiparada a ella y produce su principal efecto, que es la privación de la libertad."³⁰

51. Asimismo, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha establecido de manera clara cuáles deben ser las características materiales de la figura de la prisión preventiva, a saber:

"... la naturaleza de la prisión preventiva es que la persona no pueda gozar de su libertad personal y puede suceder —si las condiciones legales lo permiten— que el indiciado o procesado obtenga el beneficio de la libertad provisional bajo caución respecto del delito perseguido durante un periodo dentro del procedimiento que se le instaura, el cual no formaría parte de la prisión preventiva."

"... la prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso; además de que en toda pena de prisión que imponga una sentencia se computara el tiempo de la detención."³¹

²⁹ "Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados."

³⁰ Quinta Época, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo III, Núm. 10, página 454, precedente: "Amparo penal en revisión. Reyes Mauro. 14 de agosto de 1918. Mayoría de ocho votos, en cuanto al primer punto; y por unanimidad de once votos, respecto al segundo. Disidentes: José M. Truchuelo, Enrique Cruz y Enrique M. de los Ríos. La publicación no menciona el nombre del ponente."

³¹ Resolución de la contradicción de tesis 393/2011, del índice de la Primera Sala de este Tribunal Constitucional, consultable a fojas 51, 54, 62 y 66. Fallada el primero de febrero de dos mil doce por unanimidad de votos.

52. Ahora bien, respecto a la vertiente normativa de los párrafos primero, segundo y cuarto del **artículo 19** de la Constitución Federal,³² se desenvuelven los siguientes elementos normativos:

i. Detención ante autoridad Judicial con plazo máximo de setenta y dos horas a partir de que el indiciado sea puesto a disposición y sin que se justifique sin auto de vinculación a proceso.

ii. Condiciones para solicitar prisión preventiva ante el juzgador.

iii. Prórroga del auto de vinculación a proceso.

53. Respecto a la primera disposición normativa contenida en el párrafo primero del artículo 19 de la Constitución Federal,³³ se establece un plazo límite de la detención ante autoridad judicial de setenta y dos horas, contados a partir de que el indiciado sea puesto a disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso que determine el delito imputado, así como las modalidades de lugar, tiempo y ejecución, y que los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión; asimismo, debe recordarse que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la detención ante autoridad judicial bajo un plazo concreto confiere seguridad jurídica a los indiciados, en el entendido de que:

³² "Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

(Reformado, D.O.F. 14 de julio de 2011)

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El Juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud."

³³ "Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión."

"... para que el inculpado tenga certeza jurídica del proceso que se le habrá de seguir, la autoridad judicial, al dictar un auto de formal prisión, no debe limitar su actividad al estudio de los aspectos relacionados con el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, sino que debe analizar las modalidades o circunstancias modificativas o calificativas, con independencia de que estas últimas deban ser objeto de prueba durante el proceso criminal correspondiente, en cuya sentencia se defina, en su caso, el grado de responsabilidad del procesado, en virtud de que es justamente en dicho proceso donde se brinda al inculpado el legítimo derecho de defensa, es decir, de ofrecer las pruebas y formular las manifestaciones que estime pertinentes."³⁴

54. De igual forma, la Primera Sala de este Tribunal Constitucional ha sostenido que:

"... el hecho de que a una persona se le vincule a un proceso penal implica que su libertad se afecte, al menos parcialmente, en la medida en que su prosecución requiere de su ineludible presencia como presupuesto de continuidad, por lo que lo obliga a comparecer en los plazos o las fechas indicadas por el Juez que conozca del asunto cuantas veces resulte necesario con miras a garantizar el seguimiento del proceso penal; por lo que, aun cuando dicha determinación no lo priva, en sí misma, en forma directa de su libertad personal (pues es independiente de las posibles medidas cautelares adicionales), sí puede considerarse como un acto que la limita indirectamente, en tanto constituye una condición para someterlo formal y materialmente a proceso para la apertura y determinación del periodo de investigación subsecuente, para la continuidad del cauce procesal y para la posible imposición de alguna medida de coerción relacionada con las obligaciones derivadas de esa vinculación, lo cual sin duda repercute en la esfera jurídica del quejoso, al ubicar su condición como la de una persona sujeta a un proceso penal con todas las implicaciones jurídicas que ello conlleva."³⁵

55. En otro orden, por cuanto hace a la primera parte del párrafo segundo del artículo 19 constitucional,³⁶ se confiere al Ministerio Público la facultad de

³⁴ Resolución de la contradicción de tesis 114/2001-PS, del índice de la Primera Sala de este Alto Tribunal, aprobado por unanimidad, fallada el siete de febrero de dos mil tres.

³⁵ Resolución de la contradicción de tesis 414/2011, del índice de la Primera Sala de este Alto Tribunal, aprobado por mayoría de cuatro votos el doce de septiembre de dos mil doce.

³⁶ "Artículo 19. ...

(Reformado, D.O.F. 14 de julio de 2011)

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desa-

solicitar al Juez la figura de la "prisión preventiva", bajo una condición necesaria de última razón, es decir, sólo cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, y cuando el imputado se encuentre bajo proceso o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. En contraste, la segunda parte del primer párrafo del artículo 19 dispone un mandato directo para los juzgadores de ordenar oficiosamente la prisión preventiva únicamente en los siguientes delitos:

- i. Delincuencia organizada.
- ii. Homicidio doloso.
- iii. Violación.
- iv. Secuestro.
- v. Trata de personas.
- vi. Delitos cometidos por medios violentos como armas y explosivos.
- vii. Delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

56. En este sentido, el párrafo tercero del artículo 19 de la Constitución Federal³⁷ estipula que sólo la ley determinará los casos en los cuales el Juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.

57. Por otra parte, el párrafo cuarto del artículo 19 de la Norma Suprema³⁸ estipula que el plazo para dictar el auto de vinculación a proceso sólo podrá

rollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El Juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud."

³⁷ "Artículo 19. ...

"La ley determinará los casos en los cuales el Juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso."

³⁸ "Artículo 19. ...

"El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será

prorrogarse a petición del indiciado en la forma señalada por la ley; de igual forma, la prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. Asimismo, se ha dispuesto que la autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre el indiciado, que dentro del plazo no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del Juez sobre esta situación en el acto mismo de conclusión del plazo; y si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, se pondrá al indiciado en libertad.

58. En relación con el párrafo quinto del artículo 19 de la Norma Suprema,³⁹ se ha dispuesto que todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Asimismo, si durante la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, éste deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación.

59. Por cuanto hace al párrafo sexto del propio artículo 19,⁴⁰ se ha dispuesto que si posteriormente a la emisión del auto de vinculación a proceso por el delito de delincuencia organizada, el inculcado evadiese la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro Juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.

60. Ahora bien, el séptimo párrafo del artículo 19 de la Constitución Federal⁴¹ establece un deber de represión respecto de los actos cometidos por

sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del Juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad."

³⁹ "Artículo 19. ...

"Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente."

⁴⁰ "Artículo 19. ...

"Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculcado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro Juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal."

⁴¹ "Artículo 19. ...

"Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades."

servidores públicos que inflijan maltrato en la aprehensión o en las prisiones; tal como se sostuvo por este Tribunal Pleno, al resolver la facultad de investigación 3/2006, mismo que dio lugar a la emisión del criterio: **P. LXVI/2010**, de rubro y texto siguientes:

"DEBER DE REPRESIÓN. CORRESPONDE AL ESTADO RESPECTO DE LOS ACTOS COMETIDOS POR SUS SERVIDORES PÚBLICOS QUE CONSTITUYAN MALTRATO EN LA APREHENSIÓN O EN LAS PRISIONES."⁴²

61. Por lo que respecta al **artículo 20** de la Constitución Federal, la misma se compone de tres apartados relativos a: A) los principios generales;⁴³

⁴² Texto: "El artículo 19, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que todo maltrato en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades, lo que implica un deber de represión a cargo del Estado que debe ser observado. En esa virtud, la falta de represión de este tipo de conductas viola la Constitución General de la República por omisión y se traduce en una ulterior violación a los derechos humanos de las víctimas, generada por la tolerancia del Estado hacia la violencia y abusos cometidos por sus servidores públicos."

⁴³ (Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"A. De los principios generales:

"I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;

"II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del Juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica;

"III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo;

"IV. El juicio se celebrará ante un Juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;

"V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente;

"VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución;

"VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el Juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad;

B) los derechos de toda persona imputada;⁴⁴ y, C) los derechos de la víctima o del ofendido.⁴⁵

"VIII. El Juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado;

"IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, y

"X. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio."

⁴⁴ "B. De los derechos de toda persona imputada:

"I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Juez de la causa;

"II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;

"III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el Juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

"La ley establecerá beneficios a favor del inculcado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada;

"IV. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley;

"V. Será juzgado en audiencia pública por un Juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

"En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculcado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra;

"VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

"El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante Juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;

"VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

"VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el Juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y

"IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

62. En relación con los principios y apartados del artículo 20 de la Norma Suprema, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, al resolver la **contradicción de tesis 412/2010**,⁴⁶ que la oralidad en el nuevo sistema penal acusatorio, se constituye en un instrumento de relevancia primordial, puesto que marca una estructura general del procedimiento, dando consecución a los principios de contradicción, inmediación y publicidad.

"La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

"En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención."

⁴⁵ "C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

"I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

"II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

"Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

"III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

"IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

"La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 14 de julio de 2011)

"V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

"El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso. Los Jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

"VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y

"VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño."

⁴⁶ Fallada el seis de julio de dos mil once, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

63. En tal virtud, se modificaron los estándares probatorios que conforme al sistema penal inquisitorio se exigen para el dictado de una orden de aprehensión y de un auto de formal prisión, el cual, conforme al sistema penal acusatorio, se denomina auto de vinculación a proceso. Lo anterior fue sostenido en la exposición de motivos de los artículos 16 y 19 constitucionales (reformados a partir del dieciocho de junio de dos mil ocho, con motivo de la instauración del sistema penal acusatorio), expuesta en el dictamen de primera lectura, primera vuelta, en la Cámara de Diputados el doce de diciembre de dos mil siete, y ratificado en las posteriores etapas legislativas.⁴⁷

⁴⁷ Artículo 16. Estándar de prueba para librar órdenes de aprehensión. Durante los últimos 15 años, se han sucedido reformas constitucionales en busca del equilibrio entre la seguridad jurídica de las personas y la eficacia en la persecución del delito al momento de resolver la captura de un inculpado en el inicio del proceso penal, así en 1993 se consideró conveniente incorporar al párrafo segundo del artículo 16, la exigencia de que para librar una orden de aprehensión el Juez debería cerciorarse de que se hubiesen acreditado los elementos del tipo penal y existieran datos que hicieran probable la responsabilidad penal del inculpado, incrementando notablemente el nivel probatorio requerido, respecto del anteriormente exigido, lo cual generó que la mayoría de las averiguaciones previas iniciadas con motivo de denuncias o querellas tuviesen prolongados períodos de integración y que la mayoría de éstas no llegasen al conocimiento judicial, en virtud de no reunirse los elementos requeridos, o que frecuentemente, al solicitarse la orden de aprehensión, ésta fuese negada por el Juez. La referida situación incrementó los obstáculos para las víctimas u ofendidos de acceder a la justicia penal, así como los niveles de impunidad e inseguridad pública. Fue por ello que en 1999, el Constituyente Permanente reformó el segundo párrafo del citado numeral, ahora para reducir la exigencia probatoria al requerir la acreditación del cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad penal del justiciable, situación que implicaba definir en la ley el contenido del cuerpo del delito, permitiendo así que cada legislación secundaria estableciera el contenido de la citada figura, imperando la disparidad de criterios e incluso los excesos de las legislaciones ya que en algunos casos la exigencia fue baja y en otros resultó alta, no lográndose entonces el objetivo perseguido. Esta situación ha venido a coadyuvar en los actuales niveles de ineficacia, de impunidad y de frustración y desconfianza social. Considerando que se propone la adopción de un sistema de justicia penal, de corte garantista, con pleno respeto a los derechos humanos, que fomente el acceso a la justicia penal de los imputados, así como de las víctimas u ofendidos, como signo de seguridad jurídica, a fin de evitar que la mayoría de las denuncias o querellas sean archivadas por el Ministerio Público, aduciendo que los datos que arroja la investigación son insuficientes para consignar los hechos al Juez competente, es necesario establecer un nivel probatorio razonable para la emisión de la orden de aprehensión, la cual es una de las puertas de entrada al proceso jurisdiccional, que constituya el justo medio entre el legítimo derecho del imputado de no ser sujeto de actos de molestia infundados, pero también su derecho fundamental a que la investigación de su posible participación en un hecho probablemente delictivo se realice ante un Juez y con todas las garantías y derechos que internacionalmente caracterizan al debido proceso en un sistema de justicia democrático, y no de forma unilateral por la autoridad administrativa, que a la postre sería quien lo acusaría ante un Juez con un cúmulo probatorio recabado sin su participación o sin una adecuada defensa, y el interés social, de sujetar a un justo proceso penal a los individuos respecto de los que existen indicios de su participación. Es así que se estiman adecuadas las propuestas legislativas de racionalizar la actual exigencia probatoria que debe reunir el Ministerio Público para plantear los hechos ante el Juez y solicitar una orden de aprehensión, a un nivel internacionalmente aceptado, de manera que baste que el órgano de acusación presente al juzgador datos probatorios que

establezcan la realización concreta del hecho que la ley señala como delito y la probable intervención del imputado en el mismo, sea como autor o como partícipe, para el libramiento de la citada orden; elementos que resultan suficientes para justificar racionalmente que el inculpado sea presentado ante el Juez de la causa, a fin de conocer formalmente la imputación de un hecho previsto como delito con pena privativa de libertad por la ley penal, y pueda ejercer plenamente su derecho a la defensa en un proceso penal respetuoso de todos los principios del sistema acusatorio, como el que se propone. El nivel probatorio planteado es aceptado, porque en el contexto de un sistema procesal acusatorio, el cual se caracteriza internacionalmente porque sólo la investigación inicial y básica se realiza en lo que conocemos como la averiguación previa, y no toda una instrucción administrativa como sucede en los sistemas inquisitivos, pues es en el juicio donde, con igualdad de las partes, se desahogan los elementos probatorios recabados por las partes con antelación y cobran el valor probatorio correspondiente, y no ya en la fase preliminar de investigación, como sucede en nuestro actual sistema. Por tal razón, en el nuevo proceso resulta imposible mantener un nivel probatorio tan alto para solicitar la orden de captura, en razón de que el Ministerio Público no presentará pruebas formalizadas que puedan acreditar el hecho y menos la responsabilidad penal del perseguido, ya que en ese caso, no se colmaría el objetivo de reducir la formalidad de la averiguación previa y fortalecer la relevancia del proceso penal y particularmente el juicio. No existe un riesgo de que esta reducción del nivel de prueba necesario para la emisión de la orden de aprehensión sea motivo de abusos, porque existen amplios contrapesos que desalentarán a quienes se sientan tentados de ello, en razón que el proceso penal será totalmente equilibrado para las partes y respetará cabalmente los derechos del inculpado, de manera que si se obtiene una orden de captura sin que los indicios existentes puedan alcanzar en forma lícita el estatus de prueba suficiente, sin temor a dudas se absolverá al imputado, al incorporarse expresamente a la Constitución principios como el de presunción de inocencia, el de carga de la prueba y el de exclusión de prueba ilícitamente obtenida. Dicho de otra manera, sería contraproducente para el Ministerio Público solicitar la orden de aprehensión sin tener altas probabilidades de poder acreditar el delito y la responsabilidad penal en el juicio, en razón de que ya no tendrá otra oportunidad de procesar al imputado. Por lo anterior, estas comisiones dictaminadoras consideramos procedente atemperar el actual cúmulo probatorio que el Juez debe recibir del Ministerio Público para expedir una orden de aprehensión, de manen (sic) que los datos aportados establezcan la existencia del hecho previsto en la ley penal y la probable participación (en amplio sentido) del imputado en el hecho, y no ya la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, que exige valorar las pruebas aportadas desde el inicio del proceso y no en el juicio, que es donde corresponde. Artículo 19. Cambio de denominación: auto de vinculación. En esta reforma se modifica el nombre del tradicional auto de sujeción a proceso para sustituirlo por el de auto de vinculación a proceso. La idea de sujeción denota justamente una coacción que por lo general lleva aparejada alguna afectación a derechos; en cambio, vinculación únicamente se refiere a la información formal que el Ministerio Público realiza al indiciado para los efectos de que conozca puntualmente los motivos por los que se sigue una investigación y para que el Juez intervenga para controlar las actuaciones que pudiera derivar en la afectación de un derecho fundamental. Se continuará exigiendo, no obstante, acreditar el supuesto material. Estándar para el supuesto material. Al igual que en el caso del artículo 16 constitucional, la nueva redacción del artículo 19 constitucional se prevé modificar el estándar probatorio para el libramiento del auto de vinculación a proceso. La razón de ello es fundamentalmente la misma que ya se expuso en su oportunidad al abordar el artículo 16. En este punto habría que agregar que el excesivo estándar probatorio que hasta ahora se utiliza, genera el efecto de que en el plazo de término constitucional se realice un procedimiento que culmina con un auto que prácticamente es una sentencia condenatoria. Ello debilita el juicio, única fase en la que el imputado puede defenderse con efectivas garantías, y fortalece indebidamente el procedimiento unilateral de levantamiento de elementos probatorios realizado por el Ministerio Público en la investigación, el cual todavía no ha sido sometido al control del contradictorio. La calidad de la información aportada por el Ministerio Público viene asegurada por el control

64. En segundo lugar y en relación con la fracción I del apartado B del artículo 20 de la Constitución Federal, se prevé la figura de la presunción de inocencia,⁴⁸ asimismo, ha sido criterio reiterado de la Primera Sala de este Tribunal Constitucional, que la persona imputada goza de este derecho y que, como derecho humano autónomo, puede ser calificado de poliédrico, es decir, cuenta con las siguientes facetas: *i) Estándar de prueba; ii) Regla de trato procesal; y, iii) Regla probatoria*, de conformidad con las tesis jurisprudenciales: **1a./J. 26/2014 (10a.), 1a./J. 24/2014 (10a.) y 1a./J. 25/2014 (10a.)**, de rubros siguientes:

"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA."⁴⁹

"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL."⁵⁰

horizontal que ejerce la defensa en el juicio, en tal sentido, no es adecuado que en el plazo de término constitucional se adelante el juicio ... "

⁴⁸ Artículo 20.

"...

"B. De los derechos de toda persona imputada:

"I. A que se presume su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Juez de la causa."

⁴⁹ Texto: "La presunción de inocencia es un derecho que puede calificarse de 'poliédrico', en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal. Una de esas vertientes se manifiesta como 'estándar de prueba' o 'regla de juicio', en la medida en que este derecho establece una norma que ordena a los Jueces la absolución de los inculpados cuando durante el proceso no se hayan aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona; mandato que es aplicable al momento de la valoración de la prueba. Dicho de forma más precisa, la presunción de inocencia como estándar de prueba o regla de juicio comporta dos normas: la que establece las condiciones que tiene que satisfacer la prueba de cargo para considerar que es suficiente para condenar; y una regla de carga de la prueba, entendida como la norma que establece a cuál de las partes perjudica el hecho de que no se satisfaga el estándar de prueba, conforme a la cual se ordena absolver al imputado cuando no se satisfaga dicho estándar para condenar."

⁵⁰ Texto: "La presunción de inocencia es un derecho que puede calificarse de 'poliédrico', en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal. Una de sus vertientes se manifiesta como 'regla de trato procesal' o 'regla de tratamiento' del imputado, en la medida en que este derecho establece la forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal. En este sentido, la presunción de inocencia comporta el derecho de toda persona a ser tratado como inocente en tanto no se declare su culpabilidad por virtud de una sentencia condenatoria. Dicha manifestación de la presunción de inocencia ordena a los Jueces impedir en la mayor medida posible la aplicación de medidas que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable, es decir, conlleva la prohibición de cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena."

"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA."⁵¹

65. Igualmente, debe señalarse que es criterio asumido por este Tribunal Pleno, que el derecho a la presunción de inocencia se contiene de manera implícita en la Constitución Federal y su configuración estriba en que las personas no se encuentran obligadas a probar la licitud de su conducta cuando se les imputa la comisión de un delito, ya que el sistema previsto por la Constitución Federal les reconoce, a priori, tal estado; lo anterior encuentra sustento en el criterio: **P. XXXV/2002**, de rubro y texto siguientes:

"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."⁵²

66. Por su parte, la fracción II del apartado B del artículo 20 de la Constitución Federal⁵³ prevé los derechos a declarar o guardar silencio, a conocer

⁵¹ Texto: "La presunción de inocencia es un derecho que puede calificarse de 'poliédrico', en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal. Una de esas vertientes se manifiesta como 'regla probatoria', en la medida en que este derecho establece las características que deben reunir los medios de prueba y quién debe aportarlos para poder considerar que existe prueba de cargo válida y destruir así el estatus de inocente que tiene todo procesado."

⁵² Texto: "De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden, por una parte, el principio del debido proceso legal que implica que al inculpado se le reconozca el derecho a su libertad, y que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando, existiendo suficientes elementos incriminatorios, y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, las garantías de audiencia y la de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente, el Juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable; y por otra, el principio acusatorio, mediante el cual corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos y la obligación (carga) de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 19, párrafo primero, particularmente cuando previene que el auto de formal prisión deberá expresar 'los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado'; en el artículo 21, al disponer que 'la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público'; así como en el artículo 102, al disponer que corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, correspondiéndole 'buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos'. En ese tenor, debe estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, a priori, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado."

⁵³ "Artículo 20.

"...

los motivos de su detención; lo que en el caso configura un derecho de no autoincriminación. Al respecto, también la Primera Sala de la Suprema Corte se ha pronunciado sobre dicho derecho, en el criterio: **1a. CXXIII/2004**, de rubro y texto siguientes:

"DERECHO DE NO AUTOINCRIMINACIÓN. ALCANCE DEL CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 20, APARTADO A, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."⁵⁴

67. En contraste, la fracción III del apartado B del artículo 20 de la Norma Suprema⁵⁵ prevé el derecho a ser informado en el momento de la detención, como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el Juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten; dicho derecho incluye una modalidad en tratándose de delincuencia organizada, en cuyo caso, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador. Por su parte, el párrafo segundo de la referida fracción III establece una reserva de ley sobre beneficios en favor del inculcado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz a la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada.

"Apartado B. ...

"...

"II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio."

⁵⁴ Texto: "El artículo 20, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la garantía específica del derecho del inculcado de no declarar en su contra, la cual supone la libertad de aquél para declarar o no, sin que de su pasividad oral o escrita pueda inferirse su culpabilidad, es decir, sin que su derecho a guardar silencio sea utilizado como un indicio de responsabilidad en los hechos ilícitos que se le imputan; de ahí que el derecho de no autoincriminación deba entenderse como la garantía que tiene todo inculcado a no ser obligado a declarar, ya sea confesando o negando los hechos que se le imputan, razón por la cual se prohíben la incomunicación, la intimidación y la tortura, e incluso la confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del Juez, o ante éstos sin la presencia de su defensor, carecerá de valor probatorio. De dicha garantía no se desprende que el inculcado esté autorizado para declarar con falsedad ante la autoridad, sino solamente a no ser obligado a declarar, pues de las exposiciones de motivos del referido artículo constitucional se infiere que lo que pretendió el Constituyente fue que el inculcado no confesara, por motivos de conveniencia, un delito que no cometió, o que su confesión fuera arrancada por tortura de parte de las autoridades, pretendiendo con ello la veracidad de dicha prueba confesional o, en su caso, que el inculcado tuviera el derecho de guardar silencio. Además, la referida garantía rige todo el proceso penal, incluida la averiguación previa, sin que existan limitaciones al respecto por parte de la ley secundaria, ello en términos del último párrafo del apartado A del artículo 20 constitucional."

⁵⁵ "Artículo 20.

"...

"Apartado B.

68. La fracción IV del apartado B del cardinal 20 constitucional⁵⁶ dispone que a la persona imputada se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley.

69. Por otra parte, la fracción V del apartado B del artículo 20 de la Constitución Federal⁵⁷ establece el derecho para que el indiciado sea juzgado a través de una audiencia pública por un Juez o tribunal. Asimismo, la publicidad sólo podrá restringirse en casos de excepción previstos en la ley, por razón de materia: a) seguridad nacional; b) seguridad pública; c) protección de las víctimas; d) testigos y menores; e) cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos; y, f) cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificar la restricción. Asimismo, el párrafo segundo de la referida fracción menciona que en materia de delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra. Por su parte, esta Suprema

"...

"III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el Juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

"La ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada."

⁵⁶ "Artículo 20.

"...

"Apartado B.

"...

"IV. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley."

⁵⁷ "Artículo 20.

"...

"apartado B.

"...

"V. Será juzgado en audiencia pública por un Juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

"En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra."

Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que respecto a dicha audiencia, ello significa que se celebrará a la vista de todos aquellos que quieran asistir; así, la publicidad del proceso trata de evitar prácticas indebidas que por realizarse en secreto impidan el conocimiento público y la posible denuncia de irregularidades. De esta manera, la publicidad es una de las bases del procedimiento penal, constituyéndose a su vez en una de las instituciones fundamentales del Estado de derecho; pues tiende a consolidar la confianza pública en la administración de justicia, fomenta la responsabilidad de los órganos que integran dicha administración y evita que circunstancias ajenas a la causa penal influyan en el órgano jurisdiccional y, por ende, en la emisión de la sentencia correspondiente.⁵⁸

70. Así, la fracción VI⁵⁹ establece el derecho sustantivo a que sean facilitados todos los datos que la persona imputada solicite para su defensa y que consten en el proceso; asimismo, el párrafo segundo de la propia fracción dispone que el imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarle. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante el Juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento, no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa.

71. La fracción VII⁶⁰ establece que la persona imputada podrá ser juzgada antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no

⁵⁸ Resolución del amparo directo en revisión 616/2006, fallado el veintiocho de junio de dos mil seis por unanimidad de votos.

⁵⁹ "Artículo 20.

" ...

"Aparatado B.

" ...

"VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

"El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarle. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante Juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa."

⁶⁰ "Artículo 20.

" ...

exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa.

72. Por su parte, la fracción VIII del apartado B del artículo 20 de la Constitución Federal⁶¹ establece el derecho a la *defensa adecuada*, ante lo cual, se ha dispuesto por parte de este Alto Tribunal, lo contenido en los criterios: **P. XII/2014 (10a.)** y **1a. CXXIV/2004**, de «título, subtítulo», rubros y textos siguientes:

"DEFENSA ADECUADA DEL INculpADO EN UN PROCESO PENAL. SE GARANTIZA CUANDO LA PROPORCIONA UNA PERSONA CON CONOCIMIENTOS TÉCNICOS EN DERECHO, SUFICIENTES PARA ACTUAR DILIGENTEMENTE CON EL FIN DE PROTEGER LAS GARANTÍAS PROCESALES DEL ACUSADO Y EVITAR QUE SUS DERECHOS SE VEAN LESIONADOS."⁶²

"Aparatado B.

"...

"VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa."

⁶¹ "Artículo 20.

"...

"Aparatado B.

"...

"VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el Juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera."

⁶² Texto: "De la interpretación armónica y pro persona del artículo 20, apartado A, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, en relación con los diversos 8, numeral 2, incisos d) y e), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 3, inciso d), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se concluye que la defensa adecuada dentro de un proceso penal se garantiza cuando la proporciona una persona con conocimientos técnicos en derecho, máxime que de la normativa internacional citada no deriva la posibilidad de que sea efectuada por un tercero que no sea perito en dicha materia y, por el contrario, permite inferir que la defensa que el Estado deba garantizar será lo más adecuada y efectiva posible, lo cual implica un elemento formal, consistente en que el defensor acredite ser perito en derecho, y uno material, relativo a que, además de dicha acreditación, actúe diligentemente con el fin de proteger las garantías procesales del acusado y evitar que sus derechos se vean lesionados, lo que significa, inclusive, que la defensa proporcionada por persona de confianza debe cumplir con estas especificaciones para garantizar que el procesado pueda defenderse adecuadamente. Lo anterior, sin que se llegue al extremo de imponer al juzgador la carga de evaluar los métodos que el defensor emplea para lograr su cometido de representación, toda vez que escapa a la función jurisdiccional el examen sobre si éste efectivamente llevará a cabo la estrategia más afín a los intereses del inculpado, máxime que los órganos jurisdiccionales no pueden constituirse en Juez y parte para revisar la actividad o inactividad del defensor e impulsar el procedimiento, y más aún, para declarar la nulidad de lo actuado sin el debido impulso del defensor."

"DERECHO DE DEFENSA. SUS CARACTERÍSTICAS Y DIFERENCIAS CON LA GARANTÍA DE NO AUTOINCRIMINACIÓN."⁶³

73. Por cuanto hace a la fracción IX del artículo 20, en su apartado B, de la Constitución Federal⁶⁴ se establece en su primer párrafo que en ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo. Por su parte, el párrafo segundo de la fracción IX señala que la *prisión preventiva* no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y que en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

74. En similares términos se ha pronunciado la Primera Sala, al estudiar de manera armónica y sistemática el artículo 18 de la Norma Suprema, es decir, la prisión preventiva comprende el lapso efectivo de privación de la

⁶³ Texto: "El derecho genérico de defensa se distingue de la garantía de no autoincriminación ya que otorga al inculcado el derecho a una defensa adecuada mediante actos positivos, mientras que la segunda garantía referida, supone la inactividad del sujeto sobre el que recae la imputación, es decir, el derecho frente a la autoridad de no confesar o confesarse culpable, el derecho de defensa recae en otros derechos subjetivos comprendidos en las fracciones IV, V, VI, VII del apartado A del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consisten en la facultad para carearse con quien deponga en su contra, ofrecer pruebas para comprobar su inocencia, obtener los datos que constan en el expediente, ser informado de los derechos que a su favor consigna la Constitución, ser asistido por un defensor o persona de confianza y ser juzgado en audiencia pública. Consecuentemente, el derecho de defensa comprende derechos específicos en los que el inculcado puede manifestarse activamente para probar su inocencia y las correlativas obligaciones de la autoridad de proveer la información necesaria para una defensa adecuada, así como de desahogar las pruebas que ofrezca."

⁶⁴ "Artículo 20.

"...

"Aparatado B.

"...

"IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

"La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

"En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención."

libertad –en cualquiera de los casos que prevé la Constitución– desde la detención –con motivo de los hechos– de la persona sujeta al procedimiento penal, lo anterior se manifestó en el criterio de jurisprudencia: **1a./J. 35/2012 (10a.)**, de rubro y texto siguientes:

"PRISIÓN PREVENTIVA. COMPRENDE EL TIEMPO EN QUE LA PERSONA SUJETA AL PROCEDIMIENTO PENAL PERMANECE PRIVADA DE SU LIBERTAD, DESDE SU DETENCIÓN HASTA QUE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA CAUSE ESTADO O SE DICTE LA RESOLUCIÓN DE SEGUNDO GRADO."⁶⁵

75. También la Primera Sala ha estimado que la figura de la prisión preventiva contiene un lapso que debe ser considerado, a saber, consiste en abonar el tiempo de prisión preventiva a la punitiva, esto es, el derecho que tiene el inculpado de que en toda pena de prisión que se le imponga, se compute el tiempo de detención que sufrió, es decir, el de prisión preventiva y que, adicionalmente, corresponde sólo al juzgador al dictar sentencia la facultad de establecer el tiempo de aquélla, esto ha dado lugar a la emisión del criterio: **1a. CLXXXII/2011 (9a.)**, y de la jurisprudencia **1a./J. 91/2009**, de rubros siguientes:

"PRISIÓN PREVENTIVA. LAPSO QUE DEBE CONSIDERARSE COMO TAL."⁶⁶

⁶⁵ Texto: "Conforme al artículo 20, apartado A, fracción X, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, la prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso, además de que en toda pena de prisión que imponga una sentencia se computará el tiempo de la detención. En ese sentido, la prisión preventiva comprende el lapso efectivo de privación de la libertad –en cualquiera de los casos que prevé la constitución– desde la detención –con motivo de los hechos– de la persona sujeta al procedimiento penal, hasta que la sentencia de primera instancia cause estado o se dicte la resolución de segundo grado que dirima en definitiva su situación, sin que deba sumarse a ese lapso el periodo en que se resuelve el juicio de amparo que, en su caso, se promueva; no obstante lo anterior, si se concede la protección constitucional para que se deje sin efectos la sentencia y se reponga el procedimiento, en ese supuesto también debe considerarse como prisión preventiva el tiempo en que esté privado de su libertad para llevar a cabo las actuaciones que correspondan a la fase del proceso repuesto y hasta que se dicte de nuevo resolución definitiva y firme."

⁶⁶ Texto: "La garantía prevista en el artículo 20, apartado A, fracción X, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, consiste en abonar el tiempo de prisión preventiva a la punitiva, esto es, en el derecho que tiene el inculpado de que en toda pena de prisión que se le imponga, se compute el tiempo de detención que sufrió, es decir, el de prisión preventiva. En ese sentido, el lapso de prisión preventiva que debe considerarse como tal, en

"PRISIÓN PREVENTIVA. CORRESPONDE AL JUZGADOR, AL DICTAR LA SENTENCIA, COMPUTAR EL TIEMPO DE AQUÉLLA PARA QUE SE DESCUENTE DE LA PENA IMPUESTA."⁶⁷

76. Ahora bien, el *artículo 21 de la Constitución Federal* muestra, por una parte, que ha sido criterio reiterado de este Tribunal Pleno, que corresponde en exclusiva al Poder Judicial la imposición de las penas, así como su modificación y duración, en la inteligencia de que entre las determinaciones relacionadas con la modificación se encuentran las relativas al traslado de los sentenciados. Estas consideraciones se encuentran reflejadas en la tesis jurisprudencial plenaria: **P/J. 20/2012 (10a.)**, de rubro y texto siguientes:

"MODIFICACIÓN DE LAS PENAS. LA DETERMINACIÓN RELATIVA AL TRASLADO DE SENTENCIADOS DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO ESTÁ RESERVADA AL PODER JUDICIAL, CONFORME AL ARTÍCULO 21, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."⁶⁸

términos del citado precepto constitucional, es desde la detención hasta que la sentencia de segunda instancia causa ejecutoria, momento en que concluye definitivamente el proceso penal, sin que pueda considerarse como prisión preventiva, el tiempo en que se resuelva el juicio de amparo que en su caso se promueva contra la resolución en que se haya impuesto la sanción. Lo anterior, en virtud de que una sentencia ejecutoriada es aquella susceptible de ejecutarse, contra la que no cabe algún recurso ordinario, no obstante que pueda revocarse o nulificarse por algún medio de defensa extraordinario; por lo que una sentencia de segunda instancia no pierde su calidad ejecutoria ni la fuerza de cosa juzgada, mientras está pendiente de resolverse el juicio de amparo, pues éste no le resta la calidad de ejecutable. Además, considerando que la prisión preventiva se da dentro del proceso y la prisión se impone como sanción en la sentencia, es a partir de que ésta causa ejecutoria cuando puede ejecutarse, al margen de que en su contra se interponga algún medio extraordinario de defensa, e incluso se suspenda su ejecución a través de alguna medida cautelar, pues la etapa procesal de la prisión preventiva concluye definitivamente desde el momento en que causó ejecutoria la sentencia de segunda instancia". Criterio derivado del amparo directo en revisión 2933/2010 fallado por mayoría de votos.

⁶⁷ Texto: "Conforme al artículo 20, apartado A, fracción X, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), el inculpado tiene la garantía de que en toda pena de prisión impuesta en una sentencia deberá computarse el tiempo de la detención, esto es, de la prisión preventiva. En este sentido, y tomando en cuenta que el artículo 21 constitucional dispone que la imposición de las penas es facultad exclusiva de los órganos jurisdiccionales, se concluye que corresponde al juzgador, al dictar la sentencia, computar el tiempo que el reo estuvo sujeto a prisión preventiva para que se le descuente de la pena de prisión impuesta. Esto es, la autoridad jurisdiccional deberá señalar en la sentencia el lapso que aquél estuvo recluso en prisión preventiva, es decir, desde que se le dictó auto de formal prisión o que fue aprehendido, hasta el día del dictado de la sentencia, a fin de que la autoridad administrativa, en el ámbito de su competencia, aplique el descuento respectivo". Criterio derivado de la contradicción de tesis 178/2009, fallada por unanimidad de votos.

⁶⁸ Texto: "Con motivo de la entrada en vigor el 19 de junio de 2011 de la reforma a los artículos 18 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial

77. Adicionalmente, conviene señalar que el párrafo cuarto del artículo 21 de la Constitución Federal establece la potestad para la autoridad administrativa de aplicar sanciones derivadas de infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que sólo podrán consistir en:

- i) Multa.
- ii) Arresto hasta por treinta y seis horas.
- iii) Trabajo en favor de la comunidad.

78. Ante lo anterior, es conveniente reiterar que, de conformidad con la jurisprudencia **P./J. 23/95**, de la Novena Época de este Tribunal Pleno, el arresto que trasciende a la temporalidad máxima prevista en el referido numeral deviene en inconstitucional:

"ARRESTO COMO MEDIDA DE APREMIO. LAS LEYES O CÓDIGOS QUE LO ESTABLECEN POR UN TÉRMINO MAYOR AL DE TREINTA Y SEIS HORAS, SON VIOLATORIOS DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL."⁶⁹

de la Federación el 18 de junio de 2008, en términos del artículo quinto transitorio del decreto respectivo, corresponde en exclusiva al Poder Judicial la imposición de las penas, así como su modificación y duración, en la inteligencia de que entre las determinaciones relacionadas con la modificación se encuentran las relativas al traslado de los sentenciados, lo que se corrobora con la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a los artículos 18, 21 y 104 constitucionales, presentada en la sesión del 4 de octubre de 2007 de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la cual se destacó que los periodos de vida que los reclusos pasan en prisión cumpliendo sus sentencias no consisten en el simple transcurso del tiempo, pues en esos lapsos suceden muchos eventos que debe supervisar la autoridad judicial como, por ejemplo, la aplicación de penas alternativas a la de prisión, la concesión de beneficios o el lugar donde deba extinguirse la pena, siendo esta iniciativa la única en la que se hizo referencia a reservar la atribución citada a la autoridad judicial, entre las valoradas expresamente en el dictamen de origen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de la referida Cámara, presentado en la sesión del 11 de diciembre de 2007, que a la postre daría lugar a las citadas reformas constitucionales, en el cual se precisó que estas reformas plantean restringir la facultad del Ejecutivo únicamente a la administración de las prisiones y otorgar la de ejecutar lo juzgado al Poder Judicial, mediante la creación de la figura de Jueces de ejecución de sentencias, dependientes de este poder, en aras de que la totalidad de las facetas que integran el procedimiento penal queden bajo control jurisdiccional."

⁶⁹ Texto: "De la interpretación armónica de los artículos 17, 73 (a contrario sensu) y 124, de la Constitución Federal, se llega a la conclusión de que las Legislaturas Locales tienen facultades para establecer, en las leyes que expidan, las medidas de apremio de que dispondrán los Jueces y Magistrados para hacer cumplir sus determinaciones, medidas entre las cuales puede incluirse el arresto; sin embargo la duración de éste, no puede quedar al arbitrio del legislador, sino que debe sujetarse, como máximo, al término de treinta y seis horas que prevé el artículo 21 constitucional para infracciones a reglamentos gubernativos o de policía, pues si bien es cierto que la medida de apremio encuentra su fundamento en el artículo 17 constitucional y no se impone con

79. En vista de lo anteriormente señalado, y en virtud del contenido taxativo de los artículos 16, 17, 18, 19, 20, apartado B, fracciones I a IX, así como del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte que se encuentre prevista o regulada la diversa figura cautelar denominada como: "**detención con control judicial**", dado que se trata de una medida que puede restringir la libertad personal y la misma deviene en inconstitucional, **pues únicamente las restricciones o afectaciones a la libertad personal se deberán contener en la Constitución Federal. Lo anterior es así, dado que tratándose del derecho humano a la libertad personal, todo tipo de afectación, restricción, privación o intromisión legítima deberá encontrarse prevista taxativa y directamente en la Constitución Federal, estableciendo plazos breves, señalados inclusive en horas con plena certeza jurídica, para que la persona detenida sea puesta a disposición inmediata del Juez de la causa y éste determine su situación jurídica con el fin de evitar arbitrariedades de parte de las autoridades o de los particulares, so pena de incurrir en responsabilidad o en la comisión de delitos, de tal suerte que el Constituyente consideró pertinente establecer la forma, términos y plazos en que podrá llevarse a cabo la afectación de la libertad personal; por tanto, cualquier otra modalidad o figura introducida, que sea ajena a las restricciones a la libertad personal previstas únicamente por el Constituyente, no pueden tener cabida dentro del régimen constitucional de restricción y, en consecuencia, deviene su invalidez.**

80. En vista de lo anterior, es conveniente citar el precedente de este Tribunal Pleno, al resolver la diversa **acción de inconstitucionalidad 20/2003**, en donde se estudió y analizó un tipo de medida cautelar de restricción a la libertad personal que se estipulaba en la legislación procedimental penal del Estado de Chihuahua, y en ella se sostuvo por mayoría de ocho votos,⁷⁰ que la medida cautelar:

objeto de castigar a un infractor, como sucede tratándose del arresto administrativo, sino como un medio para hacer cumplir las determinaciones judiciales, igualmente cierto resulta, que a través de ambas figuras, se priva de la libertad al afectado fuera de un procedimiento penal, por lo que si el artículo 17 constitucional no establece el límite temporal de dicha medida de apremio, debe recurrirse, por interpretación extensiva, al límite establecido por el artículo 21 constitucional para el arresto administrativo. En consecuencia, si alguna disposición de una ley o código establece el arresto como medida de apremio por un término mayor al de treinta y seis horas, es inconstitucional.". Criterio aprobado por unanimidad de votos.

⁷⁰ Acción de inconstitucionalidad fallada el seis de septiembre de dos mil cinco, en relación con el punto resolutivo tercero, por mayoría de ocho votos de las y los Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero y presidente Azuela Güitrón.

"... tienen como efecto la privación de la libertad personal del sujeto ..., dado que obligar a una persona a permanecer dentro de un determinado inmueble bajo la vigilancia de la autoridad investigadora y persecutora, impidiéndole realizar cualesquiera de las actividades que normalmente acostumbra, como pueden ser las laborales, sociales o de recreación, indiscutiblemente tiene como consecuencia que ... no pueda obrar con pleno albedrío, esto es, se le impide salir de dicho inmueble, lo que se traduce en la afectación de su libertad."⁷¹

81. Asimismo, al referirse a las previsiones para la afectación a la libertad personal como derecho humano en las consideraciones de la **acción de inconstitucionalidad 20/2003**, el Tribunal Pleno sostuvo su criterio de taxatividad expresa:

"Como puede advertirse, **tratándose de la libertad personal, todo tipo de afectación, restricción o privación se encuentra previsto directamente en la Constitución Federal**, estableciendo plazos breves, señalados inclusive en horas, para que la persona detenida sea puesta a disposición inmediata del Juez de la causa y éste determine su situación jurídica con el fin de evitar arbitrariedades de parte de las autoridades o de los particulares, so pena de incurrir en responsabilidad o en la comisión de delitos, de tal suerte que el Constituyente consideró pertinente establecer la forma, términos y plazos en que podrá llevarse a cabo la afectación de la libertad personal, **quedando al legislador ordinario, únicamente reglamentarlas, pero no establecerlas**."⁷²

82. De la misma forma, se advierte que la Procuraduría General de la República, al emitir su opinión sobre la aludida figura cautelar, manifestó sus dudas razonables sobre la proporcionalidad y necesidad de la figura:

"Es por este motivo que en el caso nacional se justifica la medida cautelar de arraigo o detención con control judicial como la denominó el legislador del Distrito Federal.—Lo anterior es así, sin perjuicio de que **sea deseable que esta medida se emplee sólo en los casos en que sea estrictamente necesaria y que paulatinamente vaya desapareciendo** de la legislación nacional, a medida que se logre disminuir el clima de violencia en el país ..."⁷³

⁷¹ Consideración prevista en el considerando octavo de la acción de inconstitucionalidad 20/2003, visible a fojas 96 y 97 de la sentencia.

⁷² Consideración prevista en el considerando octavo de la acción de inconstitucionalidad 20/2003, visible a fojas 107 y 108 de dicha sentencia.

⁷³ Oficio PGR/761/2013, de dos de diciembre de dos mil trece, visible a fojas 1017 y 1018 del cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 25/2013 y su acumulada 31/2013.

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, consistente en declarar la invalidez del artículo 270 bis 1 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial el 13 de septiembre de 2013.

83. En consecuencia con lo anteriormente señalado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la convicción de que el artículo 270 bis 1 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal **deviene en inconstitucional y, por tanto, procede determinar su invalidez.**

SEXTO.—Estudio de fondo respecto al artículo 271, párrafo sexto, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

84. De igual manera, y con independencia de los argumentos expresados por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, este Tribunal Pleno estima que la norma contenida en el párrafo sexto del artículo 271 del código adjetivo, es inconstitucional. A estos efectos, conviene la reproducción del artículo aludido:

"Artículo 271. El Ministerio Público que conozca de un hecho delictuoso, hará que tanto el ofendido como el probable responsable sean examinados inmediatamente por los médicos legistas, para que éstos dictaminen, con carácter provisional acerca de su estado psicofisiológico.

"El procurador determinará mediante disposiciones de carácter general el monto de la caución aplicable para gozar de la libertad provisional en la averiguación previa.

"Cuando el Ministerio Público decrete esa libertad al probable responsable lo prevendrá para que comparezca ante el mismo para la práctica de diligencias de averiguación, en su caso y concluida ésta ante el Juez a quien se consigne la averiguación, quien ordenará su presentación y si no comparece ordenará su aprehensión, previa solicitud del Ministerio Público mandando hacer efectiva la garantía otorgada.

"El Ministerio Público podrá hacer efectiva la garantía si el probable responsable desobedeciere, sin causa justificada, las órdenes que dictare.

"La garantía se cancelará y en su caso se devolverá cuando se reuelva el no ejercicio de la acción penal o una vez que se haya presentado el probable responsable ante el Juez de la causa y éste acuerde la devolución.

(Reformado, G.O. 13 de septiembre de 2013)

"En las averiguaciones previas por delitos que sean de la competencia de los juzgados de paz en materia penal o siendo de los juzgados

penales cuya pena máxima no exceda de cinco años de prisión el probable responsable no será privado de su libertad en los lugares ordinarios de detención y **podrá ser detenido con control judicial en su domicilio, con la facultad de trasladarse al lugar de su trabajo**, si concurrieren las circunstancias siguientes:

"I. Proteste presentarse ante el Ministerio Público que tramite la averiguación, cuando éste lo disponga;

"II. No existan datos de que pretenda sustraerse a la acción de la justicia;

"III. Realice convenio con el ofendido o sus causahabientes, ante el Ministerio Público de la forma en que reparará el daño causado, en su caso, cuando no se convenga sobre el monto, el Ministerio Público con base en una estimación de los daños causados, en la inspección ministerial que practique, en las versiones de los sujetos relacionados con los hechos y en los demás elementos de prueba de que disponga, determinará dicho monto;

"IV. Que tratándose de delitos por imprudencia ocasionados con motivo del tránsito de vehículos, el presunto responsable no hubiese abandonado al lesionado, ni participado en los hechos en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas;

"V. Que alguna persona, a criterio del agente investigador del Ministerio Público, fundado en los datos que recabe al respecto, se comprometa, bajo protesta, a presentar al probable responsable cuando así se resuelva;

(Reformada, G.O. 13 de septiembre de 2013)

"VI. En caso de que el indiciado o la persona a quien se refiere la fracción anterior, desobedecieren sin justa causa las órdenes que dicte el Ministerio Público, la averiguación previa será consignada en su caso, solicitando al Juez competente la orden de aprehensión o de comparecencia en su contra, según corresponda."

85. Ahora bien, el presente artículo se inserta en una modalidad de la detención con control judicial, en la cual se faculta al Ministerio Público para que el ofendido como el probable responsable sean examinados inmediatamente por los médicos legistas (párrafo primero).⁷⁴

⁷⁴ "Artículo 271. El Ministerio Público que conozca de un hecho delictuoso, hará que tanto el ofendido como el probable responsable sean examinados inmediatamente por los médicos legistas, para que éstos dictaminen, con carácter provisional acerca de su estado psicofisiológico."

86. Por su parte el párrafo segundo del numeral 271 contempla la facultad para el procurador local de determinar mediante disposiciones de carácter general el monto de la caución aplicable para gozar de la libertad provisional en la averiguación previa.

87. Por lo que respecta al párrafo tercero, se menciona que si el Ministerio Público decreta la libertad, al probable responsable, dicha persona será prevenida para que comparezca ante el mismo para la práctica de diligencias de averiguación, en su caso y concluida ésta ante el Juez a quien se consigne la averiguación, quien ordenará su presentación, y si no comparece ordenará su aprehensión, previa solicitud del Ministerio Público, mandando hacer efectiva la garantía otorgada.

88. Por su parte, el párrafo cuarto establece la facultad del Ministerio Público para hacer efectiva la garantía si el probable responsable desobedeciere, sin causa justificada, las órdenes que dictare.

89. El párrafo quinto menciona que la garantía aludida en el párrafo cuarto se cancelará y, en su caso, se devolverá cuando se resuelva el no ejercicio de la acción penal o una vez que se haya presentado el probable responsable ante el Juez de la causa y éste acuerde la devolución.

90. En este orden de ideas, **el párrafo sexto establece un criterio condicional competencial en las averiguaciones previas en tratándose de delitos de conocimientos de los Jueces de Paz o juzgados penales siempre que la pena máxima no exceda de cinco años de prisión**, en cuyo caso, el probable responsable no será privado de su libertad en los lugares ordinarios de detención y **podrá ser detenido con control judicial en su domicilio con la facultad de trasladarse al lugar de su trabajo**, si concurrieren las circunstancias siguientes:

- i)** Presentación ante el Ministerio Público;
- ii)** No existan datos de que pretenda sustraerse a la acción de la justicia;
- iii)** Realice convenio con el ofendido o sus causahabientes;
- iv)** Que no hubiese abandono del lesionado en tratándose de delitos por imprudencia ocasionados con motivo del tránsito de vehículos; y,
- v)** Que alguna persona, a criterio del agente investigador del Ministerio Público, fundado en los datos que recabe al respecto, se comprometa, bajo protesta, a presentar al probable responsable cuando así se resuelva.

91. En el caso de la fracción VI del artículo 271 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, la norma contempla una sanción en caso de incumplimiento, consistente **en que la averiguación previa será consignada en su caso, solicitando al Juez competente la orden de aprehensión o de comparecencia en su contra, según corresponda.**

92. Ahora bien, tal como se ha sostenido a lo largo del considerando quinto de esta resolución, la figura denominada como: ***detención con control judicial resulta inconstitucional*** e incompatible con las normas sustantivas y competenciales de la Constitución Federal y de aquellas de fuente internacional de las que forma parte el Estado Mexicano, **toda vez que se trata de una restricción a la libertad personal ajena a las legítimas restricciones contenidas en la Norma Suprema, esto es, la norma combatida deviene inválida por no tener fundamento expreso en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ello y con independencia del lugar en donde se lleve a cabo –se trate de un lugar ordinario o extraordinario–, tal como se prevé en el párrafo sexto del artículo 271 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Esto es, se trata de una hipótesis normativa de restricción a la libertad personal no autorizada por el texto de la Norma Suprema. Lo anterior, con independencia de que la Asamblea del Distrito Federal carezca de una facultad constitucional para restringir el derecho fundamental a la libertad personal a través de esta figura.**

93. Igualmente, debe considerarse que el párrafo sexto del artículo 271 y las fracciones que lo integran, presentan falencias sobre su claridad y violan el principio de seguridad jurídica, esto es así, porque el legislador del Distrito Federal no previó que esta medida surta efectos solamente durante las cuarenta y ocho horas que tiene el Ministerio Público para ejercer la acción penal ante el Juez, dado que algunos de los requisitos solicitados probablemente llevarían más de ese tiempo; por tanto, se necesitaría mayor tiempo de lo que puede durar la medida cautelar que aparentemente sería beneficiosa para la persona que ha sido sujeta a una averiguación previa. Así, en la hipótesis de otorgar esta medida cautelar, la detención bajo control judicial puede prolongar más de las cuarenta y ocho horas el plazo que tiene el Ministerio Público para consignar la averiguación previa ante el Juez. Por tanto, la fracción VI del artículo impugnado pudiera dar a entender que si una persona no está estrictamente privada de su libertad, entonces no aplicaría el plazo de las cuarenta y

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando sexto, consistente en declarar la invalidez del artículo 271, párrafo sexto, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial el 13 de septiembre de 2013.

ocho horas para que el Ministerio Público ejercite la acción penal ante un Juez y, entonces, pudiese operar una mala interpretación en el sentido de que esas cuarenta y ocho horas puedan prolongarse indefinidamente mientras el Ministerio Público pueda ir recabando las constancias que estime necesarias o las pruebas para llevar a cabo la consignación.

94. SÉPTIMO.—Efectos de la sentencia.

95. En razón de las consideraciones vertidas en la presente resolución, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 270 bis 1 y del párrafo sexto del artículo 271, con todas sus fracciones que lo integran, ambos del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, adicionados y reformados mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el trece de agosto de dos mil trece, y adquiere efectos generales retroactivos por tratarse de normas de naturaleza penal, debiendo corresponder, en cada caso, al juzgador determinar qué pruebas carecen de valor probatorio por encontrarse directa e inmediatamente vinculadas con la detención con control judicial, dado que dicho valor no se pierde en automático por la referida declaración de invalidez.

96. Esta ejecutoria producirá efectos a partir del catorce de octubre de dos mil trece, fecha en que entraron en vigor las normas cuya invalidez fue declarada, conforme al artículo segundo transitorio del decreto emitido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día trece de septiembre de dos mil trece.

97. Lo anterior es así, toda vez que los preceptos legales declarados inválidos versan sobre la materia penal, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45⁷⁵ de la ley reglamentaria de la materia, aplicado en términos del artículo 73⁷⁶ del mismo ordenamiento legal, tratándose de estos casos, la sentencia tiene efectos retroactivos.

Por lo expuesto y fundado, se:

⁷⁵ "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

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

⁷⁶ "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando séptimo, en cuanto a los efectos de la declaratoria de invalidez de los artículos 270 bis y 271, párrafo sexto, fracciones I a VI, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial el trece de septiembre de dos mil trece.

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad 25/2013 y su acumulada 31/2013.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez con efectos retroactivos de los artículos 270 bis 1 y 271, párrafo sexto, fracciones I a VI, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, publicados en la Gaceta Oficial el trece de septiembre de dos mil trece, la que surtirá efectos a partir de la fecha de la notificación de estos puntos resolutivos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

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

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo respecto al artículo 270 bis 1 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas y

presidente Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo del artículo 271, párrafo sexto, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., y presidente Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con salvedades, Silva Meza, Medina Mora I. con salvedades, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos de la sentencia.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con salvedades, Silva Meza, Medina Mora I. con salvedades, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aisladas 1a./J. 102/2006, 1a./J. 49/2010, P. XIX/98, P. LXVI/2010, P. XXXV/2002, 1a. CXXIII/2004, 1a. CXXIV/2004, 1a./J. 91/2009, P./J. 23/95, 1a./J. 35/2012 (10a.), 1a. CLXXXII/2011 (9a.), P./J. 20/2012 (10a.), 1a. CLXXV/2013 (10a.), 1a. LIII/2014 (10a.), 1a./J. 26/2014 (10a.), 1a./J. 24/2014 (10a.), 1a./J. 25/2014 (10a.) y P. XII/2014 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, febrero de 2007, página 452, Tomo XXXII, julio de 2010, página 186, Tomo VII, marzo de 1998, página 94, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 24, Tomo XVI, agosto de 2002, página 14, Tomo XXI, enero de 2005, páginas 415 y 414, Tomo XXX, noviembre de 2009, página 325, Tomo II, septiembre de 1995, página 5, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VII, Tomo 1, abril de 2012, página 720, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, página 1095, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, página 15, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 535, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima

Época, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 643, y Libro 5, Tomo I, abril de 2014, páginas 476, 497, 478 y 413, respectivamente.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de septiembre de 2015.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto concurrente que formula la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la acción de inconstitucionalidad 25/2013 y su acumulada 31/2013.

1. Mediante decisión de veinte de abril de dos mil quince, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, por unanimidad de votos, la invalidez respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo respecto al artículo 270 bis 1 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en una acción de inconstitucionalidad y acumulada presentadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. En el presente voto se expresan razones adicionales bajo un estudio de convencionalidad y razonabilidad por las que consideré que la norma combatida también resulta incompatible y debía declararse su invalidez.
2. Esto es, la declaratoria de invalidez se alcanzaba examinando la figura de la detención con control judicial a la luz del **derecho internacional de los derechos humanos**, ya que los preceptos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que salvaguardan la libertad personal (artículo 7) y las garantías judiciales en su perspectiva de presunción de inocencia (artículo 8)¹ no admiten la vulneración de manera

¹ "Artículo 7. Derecho a la libertad personal

"1 Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.

"2 Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

"3 Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

"4 Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.

"5 Toda persona detenida o retenida debe ser llevada sin demora, ante un Juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.

"6 Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un Juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un Juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.

"7 Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios."

"Artículo 8. Garantías judiciales

laxa, sino que deben operar situaciones muy específicas para que pueda calificarse de compatible su afectación.²

"1 Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

"2 Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

"a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

"b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;

"c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

"d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección o de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

"e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

"f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

"g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

"h) derecho de recurrir del fallo ante Juez o tribunal superior.

"3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

"4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

"5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia."

² En la presente acción de inconstitucionalidad, resulta incuestionable que las características casuísticas que reconoce el sistema interamericano de protección de derechos humanos son también rígidas y taxativas, sin comprender elementos adicionales, puesto que el cardinal 7.2. menciona que habrá lugar a la afectación a la libertad personal sólo en las causas y condiciones fijadas de antemano por el derecho nacional doméstico; en este orden de ideas, las causas para la restricción de la libertad personal en el caso del Estado Mexicano, se encuentran fijadas en los artículos 14, 16, 18, 19, 20 y 21 de la Constitución Federal, de manera tal que fuera de estas condiciones constitucionales podría comprometerse la responsabilidad internacional del Estado Mexicano.

Recordemos que el numeral 7 de la Convención Americana establece dos tipos de regulaciones: la genérica, que se contiene en el numeral 7.1. y, la específica, que establece las garantías contenidas en los numerales 7.2., 7.3., 7.4., 7.5. y 7.6. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que prevén vertientes respecto a injerencias y restricciones al derecho sustantivo a la libertad personal.

Asimismo, dentro del artículo 7.2. existe una deferencia y remisión normativa al derecho nacional de los Estados parte del pacto hemisférico para que pueda afectarse la libertad física de las personas, únicamente por causas y condiciones fijadas *ex ante* del derecho constitucional y las leyes dictadas conforme a las normas supremas. Ahora bien, de acuerdo con la interpretación fijada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la expresión "conforme a ellas" tiene una connotación formal y material, por tanto:

"... nadie puede verse privado de la libertad personal sino por las causas, casos o circunstancias expresamente tipificadas en la ley (aspecto material), pero, además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos por la misma (aspecto formal)."

En segundo orden, la interpretación del numeral 7.3. comprende la norma cuyo sujeto universal de adscripción se hace de manera negativa, en tanto nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrario, ante lo cual, la Corte Interamericana ha sostenido que el mandato contenido implica que:

"... se está en presencia de una condición según la cual nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que –aun calificados de legales– puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles o faltos de proporcionalidad."

En este sentido, la interpretación de la norma convencional contenida en el cardinal 7.3. introduce parámetros objetivos para efectos de determinar cuándo y en qué momentos nos encontramos no sólo frente a una detención o encarcelamiento que ha sido calificado *prima facie* de "legal", es decir, de conformidad con las normas sustantivas y procedimentales que prevén la afectación a la libertad personal, sino ante los requerimientos para que esta sea o no arbitraria, a saber: si se presentan características:

Irrazonables.

Imprevisibles.

Faltos de Proporcionalidad.

Por su parte, el cardinal 7.4. de la Convención Americana establece el derecho de ser informado de la detención y notificado de los cargos y/o faltas que se le imputan, lo cual, guarda correspondencia con el artículo 8.2., inciso b), así pues:

"... el artículo 7.4. de la convención exige que toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados en su contra. A su vez, el artículo 8.2., b) exige que la comunicación al inculpado de la acusación formulada en su contra sea 'previa y detallada'."

El artículo 8.2., b) de la Convención Americana ordena a las autoridades judiciales competentes notificar al inculpado la acusación formulada en su contra, sus razones y los delitos o faltas por los cuales se le pretende atribuir responsabilidad, en forma previa a la realización del proceso. Para que este derecho opere en plenitud y satisfaga los fines que le son inherentes, es necesario que esa notificación ocurra antes de que el inculpado rinda su primera declaración. Más aún, la Corte estima que se debe tomar en particular consideración la aplicación de esta garantía cuando se adoptan medidas que restringen, como en este caso, el derecho a la libertad personal.

Por su parte, el numeral 7.5. establece que toda persona detenida o retenida debe ser llevada sin demora ante un Juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, esto es, la norma convencional introduce una garantía jurisdiccional que controla la detención a efectos de evitar conductas ajenas al derecho o bien, desproporcionadas y/o arbitrarias, pues de no preverse una medida que controlase el acto lesivo de la libertad personal pueden ponerse en riesgo otros derechos humanos, a este respecto, la interpretación sobre dicha norma comprende que:

"... los términos de la garantía establecida en el artículo 7.5. de la convención son claros en cuanto a que la persona detenida debe ser llevada sin demora ante un Juez o autoridad judicial competente, conforme a los principios de control judicial e intermediación procesal. Esto es esencial para la protección del derecho a la libertad personal y para otorgar protección a otros derechos, como la vida y la integridad personal. El simple conocimiento por parte de un Juez de que una persona está detenida no satisface esa garantía, ya que el detenido debe comparecer personalmente y rendir su declaración ante el Juez o autoridad competente."

Posteriormente, por cuanto hace al cardinal 7.6. del Pacto de San José, puede mencionarse que dicha norma contempla el derecho sustantivo para recurrir ante un órgano jurisdiccional competente sobre la legalidad del arresto y/o la detención y, en consecuencia, se ordene la libertad de la persona; en el caso, el sistema interamericano ha considerado que:

3. De igual forma, las normas contenidas en el sistema universal de derechos humanos, que se refieren a la libertad personal en general (artículos 3o. y 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)³ contienen una serie de derechos que guardan similitud con las normas contenidas en los numerales 7 y 8 de la Convención Americana; sin embargo, las normas del sistema universal comprenden consideraciones adicionales; así, el artículo 9 del Tratado de Naciones Unidas, en su párrafo primero, contempla el derecho a la libertad personal de forma amplia y adicionalmente la adscripción universal de no ser sometido a detención o prisión arbitrarios.

"En efecto, como ha sido mencionado, el artículo 7.6. de la convención tiene un contenido jurídico propio que consiste en tutelar de manera directa la libertad personal o física, por medio del mandato judicial dirigido a las autoridades correspondientes a fin de que se lleve al detenido a la presencia del Juez para que éste pueda examinar la legalidad de la privación y, en su caso, decretar su libertad.

"El artículo 7.6. de la convención es claro al disponer que la autoridad que debe decidir la legalidad del 'arresto o detención' debe ser 'un Juez o tribunal'. Con ello la convención está resguardando que el control de la privación de la libertad debe ser judicial."

Ahora, por lo que respecta al artículo 8 de la Convención Americana, las Comisiones de Derechos Humanos sostuvieron que la norma contenida en el artículo 8.2. podía quedar vulnerada bajo un contraste con la denominada medida cautelar de la "detención con control judicial"; a este respecto conviene reiterar que la norma convencional contiene un catálogo de garantías mínimas en beneficio de toda persona inculpada de un delito; por tanto, durante el proceso, en aras de salvaguardar el derecho humano:

"... el principio de presunción de inocencia constituye un fundamento de las garantías judiciales. La presunción de inocencia implica que el acusado no debe demostrar que no ha cometido el delito que se le atribuye, ya que el *onus probandi* corresponde a quien acusa. Así, la demostración fehaciente de la culpabilidad constituye un requisito indispensable para la sanción penal, de modo que la carga de la prueba recae en la parte acusadora y no en el acusado. Además, la falta de prueba plena de la responsabilidad en una sentencia condenatoria constituye una violación al principio de presunción de inocencia, el cual es un elemento esencial para la realización efectiva del derecho a la defensa y acompaña al acusado durante toda la tramitación del proceso hasta que una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad quede firme. Por otro lado, el principio de presunción de inocencia implica que los juzgadores no inicien el proceso con una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa, por lo que la carga de la prueba está a cargo de quien acusa y cualquier duda debe ser usada en beneficio del acusado. La presunción de inocencia se vulnera si antes de que el acusado sea encontrado culpable una decisión judicial relacionada con él refleja la opinión de que es culpable.

³ "Artículo 3.

"Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona."

"Artículo 13.

"1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

"2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país."

⁴ "Artículo 9

"1 Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

"2 Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.

"3 Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un Juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.

"4 Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.

"5 Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación."

"Artículo 14

"1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

"2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

"3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

"a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;

"b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;

"c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas;

"d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;

"e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;

"f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;

"g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.

"4. En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.

"5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

"6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.

"7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia."

4. En el mismo sentido, se deben entender las previsiones de los artículos 9 y 14^a del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁵
5. Por este motivo, consideré que la norma combatida no sólo es inconstitucional, por **tratarse de una restricción a derechos humanos expresos en la Constitución**,

⁵ En este sentido, la privación de la libertad también contiene una deferencia al derecho nacional, así, "... el artículo prevé ciertas limitaciones permisibles a este derecho, mediante la detención por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta."

El párrafo segundo del artículo 9 contempla el derecho para ser informado de las razones de la detención y a ser notificados de las acusaciones. Bajo esta perspectiva la "detención" se refiere al inicio de la privación fáctica de la libertad personal, al margen de la formalidad o informalidad en la que ésta tiene lugar, en este sentido se ha interpretado que toda persona será:

"... informada de las razones de su detención, el Comité (de Derechos Humanos de Naciones Unidas) es de la opinión que el artículo 9 (2) del pacto exige que cualquier persona detenida será suficientemente informada de las razones de su detención para permitirle tomar todas las medidas inmediatas que puedan asegurar su liberación si considera que las razones otorgadas son inválidas o infundadas."

En los mismos términos, el párrafo tercero del artículo 9 contempla la garantía reforzada para que las personas detenidas o presas sean llevadas sin demora ante una autoridad jurisdiccional, o bien ante un funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales materiales siempre que se guarden las características de independencia, objetividad e imparcialidad; al respecto, es menester recordar la interpretación sobre dicho párrafo:

"En este aspecto, el comité reitera su jurisprudencia sobre el párrafo 3 del artículo 9, que confiere el derecho a una persona detenida acusada de una ofensa criminal al control judicial de su detención. Es generalmente aceptado que el correcto ejercicio del Poder Judicial sea realizado por una autoridad independiente, objetiva e imparcial en relación con las cuestiones tratadas. En las circunstancias ... el comité encuentra que el fiscal no puede caracterizarse por tener la objetividad institucional e imparcialidad necesaria para ser considerado como un "oficial autorizado para ejercer funciones judiciales".

La modalidad que contempla la segunda parte del párrafo tercero del artículo 9, es de excepcionalidad, pues a diferencia del Pacto de San José, el instrumento de Naciones Unidas dispone que la figura de la prisión preventiva no debería ser la regla general:

"A este respecto, el comité considera motivo de preocupación que la duración de la prisión preventiva venga determinada por la posible longitud de la sentencia después de la condena y no por necesidad de enjuiciar al detenido y destaca a este respecto que la imposición de la prisión preventiva no debe ser la norma y sólo se debe recurrir a ella como medida excepcional y en el grado necesario y compatible con las debidas garantías procesales y con el párrafo 3 del artículo 9 del pacto. A este respecto, no debe existir ningún delito para el que sea obligatoria la prisión preventiva."

Adicionalmente, es criterio reiterado de las instituciones de Naciones Unidas que las "garantías de comparecencia" puede comprender la fianza, y que esto se limita a la denominada figura de prisión preventiva:

"El comité reitera su jurisprudencia en relación con el artículo 9, párrafo 3, para los efectos de indicar que la prisión preventiva debería ser la excepción y que la fianza debería ser concedida, salvo en situaciones donde exista la posibilidad de que la persona acusada pudiera fugarse, destruir evidencia, influir en testigos o abandonar la jurisdicción del Estado partes."

Por cuanto hace al párrafo cuarto del artículo 9, también guarda similitud con el diverso 7.6. de la Convención Americana, en cuanto al derecho para recurrir ante un tribunal a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la medida de afectación fuera ilegal. Asimismo, se ha interpretado que:

"... la revisión judicial de la legalidad de la detención bajo el artículo 9, párrafo cuarto, debe incluir la posibilidad de ordenar la liberación, la cual no está limitada al mero cumplimiento formal con el derecho nacional vigente."

sino también a los derechos humanos de fuente internacional, ya que este Tribunal Constitucional ha precisado que las normas de derechos humanos cuyo origen se encuentran en un tratado internacional integran al catálogo de derechos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional.⁶

6. Por estas razones, la libertad personal se traduce en una norma genérica cuyo elemento deóntico consiste en una abstención u obligación negativa a cargo de autoridades o terceros para interferir con ella, quedando prohibidas las detenciones y encarcelamientos arbitrarios; en el caso, la libertad personal sólo puede restringirse en los términos y modalidades que la propia Constitución Federal establezca y cuya deferencia o reserva constitucional reconocen los instrumentos internacionales de derechos humanos de manera taxativa, en específico: la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; en consecuencia: cualquier otra medida de carácter legal que sea infra-constitucional o infra-convencional requiere una confronta y riguroso examen de proporcionalidad con las previsiones normativas que protegen la libertad personal como derecho humano.
7. Dicho lo anterior, advertí que la medida cautelar denominada como "**detención con control judicial**", no es una restricción permisible del derecho a la libertad personal,

⁶ Texto: "... no se relacionan entre sí en términos jerárquicos. En efecto, una vez que un tratado es incorporado al orden jurídico, de tal suerte que dichas normas no pueden contravenir el principio de supremacía constitucional precisamente porque forman parte del conjunto normativo respecto del cual se predica la supremacía.—En esta línea, en caso de que tanto normas constitucionales como normas internacionales se refieran a un mismo derecho, éstas se articularán de manera que se prefieran aquéllas cuyo contenido proteja de manera más favorable a su titular atendiendo para ello al principio pro persona. Por otro lado, ante el escenario de que un derecho humano contenido en un tratado internacional del que México sea parte no esté previsto en una norma constitucional, la propia Constitución en su artículo 1o. contempla la posibilidad de que su contenido se incorpore al conjunto de derechos que gozarán todas las personas y que tendrán que respetar y garantizar todas las autoridades y, conforme a los cuales, deberán interpretarse los actos jurídicos tanto de autoridades como de particulares a efecto de que sean armónicos y coherentes con dichos contenidos fundamentales.—Si bien todos los tratados internacionales deben ajustarse a los procedimientos de incorporación previstos en el ordenamiento jurídico a efecto de determinar su existencia, en el caso de que contengan normas de derechos humanos éstas pasan a formar parte del parámetro de control de la regularidad constitucional al que este Pleno se ha referido a lo largo de esta sentencia. ... Finalmente, como se desprende de la resolución del expediente varios 912/2010 y de las sentencias que han desarrollado los criterios derivados de dicho asunto, este Alto Tribunal ha sido consistente en reconocer la posibilidad de que las autoridades jurisdiccionales realicen un control de regularidad, ya sea concentrado o difuso dependiendo de las atribuciones de cada órgano y de la vía en la que se tramite el asunto, para lo cual pueden emplear parámetros de constitucionalidad o de convencionalidad.—Al respecto, es importante recordar que, como ha sido exhaustivamente expuesto, las fuentes normativas que dan lugar a los dos parámetros de control son las normas de derechos humanos previstas en la constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte. Consecuentemente, ambos parámetros de control forman parte del mismo conjunto normativo y, por tanto, integran el aludido parámetro de control de regularidad, de modo que hablar de constitucionalidad o convencionalidad implica hacer referencia al mismo parámetro de regularidad o validez, aunque para efectos meramente didácticos pueda diferenciarse entre el origen de la norma empleada para desarrollar el estudio de validez respectivo."

no reúne los elementos que permitan tal restricción, a saber: i) Ser admisibles dentro del ámbito constitucional y convencional, en el entendido de que el legislador ordinario sólo puede restringir los derechos bajo los objetivos o finalidades enmarcados por las propias normas constitucionales y convencionales; ii) Dichas medidas deben ser necesarias para asegurar los fines que fundamentan la restricción constitucional y/o convencional, en el entendido de que no basta que la restricción sea útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos; y, iii) Ser proporcionales, en la medida de que debe respetarse una correspondencia entre la importancia del fin buscado por las normas y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales y/o convencionales, en el entendido de que la persecución de una finalidad no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria, desmedida o haga nugatorio otros derechos humanos. Lo anterior, guarda fundamento con el criterio de la Primera Sala de este Tribunal Constitucional: **1a./J. 2/2012 (9a.)**, de rubro y texto siguientes:

"RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS."⁷

8. Adicionalmente, el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁸ también establece que las restricciones sólo pueden ser aplicadas conforme a

⁷ Texto: "Ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de dichas restricciones no puede ser arbitraria. Para que las medidas emitidas por el legislador ordinario con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y, c) ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Así, el juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales, en segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales. De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática."

⁸ "Artículo 30. Alcance de las restricciones

leyes que se dictaren por razones de interés general. Asimismo, el artículo 5, párrafo segundo, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁹ establece que no podrán admitirse restricciones de ninguno de los Derechos vigentes en un Estado partes en virtud de leyes, so pretexto de que el Pacto Universal no los reconoce.

9. En este orden de ideas, en un primer momento, la norma combatida encuentra su salvaguarda en legislación que ha emitido formalmente la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En el caso, la figura denominada como "detención con control judicial", prevista en el artículo 270 bis 1 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial el trece de septiembre de dos mil trece, con lo cual se cumple con el requisito de previsión legal.
10. En segundo lugar, la restricción a la libertad personal contenida en el artículo 270 bis 1 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, persigue presuntamente una finalidad legítima, dado que las tres hipótesis operativas de la medida cautelar denominada como detención con control judicial se refieren a:
 - La no comparecencia del indiciado en la averiguación previa o proceso penal.
 - La evasión de la acción de la justicia.
 - Que la conducta del indiciado entorpezca o impida el desarrollo de la investigación al destruir, modificar, ocultar o falsificar elementos de prueba.
 - Que la conducta del indiciado represente un riesgo para la integridad de la víctima, los testigos o la comunidad, o que ejerza actos de intimidación o amenaza.
11. En este sentido, puede señalarse que la finalidad legítima guarda correspondencia con los artículos 17, 20, apartado C, y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente para el orden jurídico del Distrito Federal. Por lo que respecta al artículo 17, párrafo segundo, *in fine*, se establece que todas las personas tienen derecho a que se les administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes;¹⁰ por su parte, el artículo 20,

"Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas."

⁹ "Artículo 5

"...

"2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado partes en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado."

¹⁰ "Artículo 17.

"...

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales".

apartado C, de la Constitución, vigente para el orden jurídico del Distrito Federal contempla, en la fracción VI, el derecho para la víctima u ofendido de solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos.¹¹ Finalmente, el cardinal 21 de la Norma Suprema contempla en su párrafo primero la facultad del Ministerio Público y de las policías para llevar a cabo la investigación de los delitos; mientras que el párrafo noveno del mismo numeral 21 establece la función de seguridad pública como materia concurrente entre la Federación, las entidades federativas, Municipios y comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución de los mismos, así como la sanción de las infracciones administrativas.¹²

¹¹ "Artículo. 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"...

"C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

"I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

"II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

"Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

"III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

"IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

"La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

"(Reformado primer párrafo, D.O.F. 14 de julio de 2011)

"V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

"El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los Jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

"VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y

"VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño."

¹² "Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

"...

"La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones

12. Así, la introducción normativa del numeral 270 bis 1 en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, arribó acompañado de varias iniciativas en las que se propuso derogar el artículo 270 bis del referido código adjetivo,¹³ así como abrogar la Ley contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal.

13. En este sentido, puede verificarse que del contenido de la iniciativa que introdujo la medida cautelar denominada como "detención con control judicial", el jefe de Gobierno del Distrito Federal consideró que su justificación y finalidad se debía a que:

"Y a efecto de no desproteger a las víctimas es menester realizar una ponderación entre el principio de presunción de inocencia y los principios de seguridad pública, que mandata a las autoridades a proteger los bienes jurídicos de la sociedad tutelados en la normativa vigente, así como de protección de las víctimas, que ordena que el Estado debe realizar todas las acciones para hacer cesar el delito o sus consecuencias, protegerlas en su integridad física, proteger a los testigos, asegurar la continuidad del proceso y garantizar la reparación del daño.—Entonces, si bien es obligación del Estado en su vertiente de procuración y administración de justicia considerar inocente a toda persona hasta que se demuestre su culpabilidad, también tiene la obligación de proteger los derechos humanos de los integrantes de la sociedad y de las víctimas de un delito.—De ahí que se considere adecuado proponer una figura jurídica de naturaleza cautelar, que proteja los derechos humanos de la persona imputada porque no se le priva de ningún derecho de los protegidos en el artículo 14 constitucional y, por consecuencia, no se violenta su derecho a la presunción de inocencia, que permita la prosecución de la averiguación previa y, en su caso, el proceso penal, que proteja a testigos y medios de prueba, y que tome en cuenta la conducta del imputado, para conocer si ha sido parte de un proceso o se encuentra siendo procesado en ese momento. ... Por ello, la imposición de la medida denominada detención con control judicial debe hacerse atendiendo las circunstancias del inculpado y del hecho, por lo que han de serle al sujeto lo menos gravosas posibles, atendiendo al principio de dañosidad mínima y ejerciendo dicho instrumento de acuerdo a los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad del modo más estricto."¹⁴

14. Por lo anterior, puede arribarse a la conclusión de que la *ratio iuris* y las finalidades asistidas por la iniciativa para la incorporación de la medida cautelar, consistieron en:

i) Proteger los bienes jurídicos de la sociedad;

de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución."

¹³ Iniciativas presentadas por los diputados: Jorge Gaviño Ambríz y Miriam Saldaña Cháirez, así como por el jefe de Gobierno del Distrito Federal Miguel Ángel Mancera Espinosa, visibles a fojas: 244 a 297 del cuaderno de la de la acción de inconstitucionalidad 25/2013 y su acumulada 31/2013.

¹⁴ Copia certificada de la iniciativa de Decreto por el que se deroga el artículo 270 bis y se adiciona el artículo 270 bis 1 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal y se aboga la Ley Contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal, de fecha diecisiete de abril de dos mil trece; transcripción visible a fojas 293 a 295 del cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 25/2013 y su acumulada 31/2013.

- ii) Proteger a las víctimas del delito; y,
- iii) Permitir la prosecución de la averiguación previa y en su caso del proceso penal.

15. Ahora bien, por su parte, el órgano legislativo, al emitir el dictamen correspondiente a cargo de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia, estimó:

"Vigesimosexto. En relación con la proposición de la figura de naturaleza cautelar, denominada 'detención con control judicial', esta Comisión de Administración y Procuración de Justicia, comparte el argumento del autor de la iniciativa en el sentido de que por un lado, es obligación del Estado en su vertiente de procuración y administración de justicia considerar inocente a toda persona hasta que se demuestre su culpabilidad, pero también tiene la obligación de proteger los derechos humanos de los integrantes de la sociedad y de las víctimas del delito. ... La figura procesal denominada 'detención con control judicial', es una figura que es procedente y viable, toda vez que establece requisitos claros y acotados para su procedencia durante la etapa de averiguación previa y si bien su naturaleza es de tipo cautelar, no supe a la figura procesal del arraigo pues los elementos que la integran no vulneran el principio de presunción de inocencia ni los derechos humanos del inculpado."¹⁵

16. Bajo este sentido, el órgano legislativo también acompañó la argumentación en torno a las finalidades constitucionalmente legítimas para la adición normativa de la figura denominada como "detención con control judicial" en el código adjetivo penal.

17. En segundo lugar, el siguiente sub-principio que debe abordar este Tribunal Constitucional, es el relativo al de idoneidad, consistente en la instrumentalidad y correspondencia de la medida para lograr el o los fines constitucionalmente legítimos. En este orden de ideas, puede establecerse que la restricción al derecho a la libertad personal contenida en la norma impugnada, pretende proteger los bienes jurídicos de la sociedad, proteger a las víctimas del delito y permitir la prosecución de la averiguación previa y en su caso del proceso penal; sería un criterio apriorísticamente razonable; no obstante, el establecimiento de la norma no ofrece *per se* situaciones que permitan advertir que con su implementación existan mayores y mejores contribuciones positivas para la consecución de las finalidades que busca obtener; en contraste, la idoneidad de la medida se pone en cuestión al constatar el incremento de afectaciones concernientes a la libertad personal que se verían agravadas en razón de la posible afectación a otros derechos, tales como la presunción de inocencia, el debido proceso, la seguridad jurídica, el principio de legalidad o inclusive la integridad personal. En el caso estudiado, y ante la ausencia de elementos aportados por el órgano emisor de la norma que introduce la interferencia a la libertad personal, puede establecerse que si bien la norma parece ofrecer un medio para la consecución de los fines que busca, lo cierto es que también la norma combatida

¹⁵ Copia certificada del dictamen que presenta la Comisión de Administración y Procuración de Justicia a la Iniciativa de Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones y se adiciona un artículo 270 bis 1 al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; deroga los artículos 254 y 255 del Código Penal para el Distrito Federal; y deroga el artículo 6 de la Ley contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal, visibles a fojas 298 a 339 del cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 25/2013 y su acumulada 31/2013.

puede, de igual forma, aparejar diversos efectos lesivos que son contraproducentes no sólo para la libertad personal, sino a un cúmulo de derechos que podrían verse afectados con la aplicación de la medida, ante lo cual, puede concluirse que respecto a la idoneidad de la medida este Tribunal Pleno se coloca frente a un criterio de duda constitucional.

18. Ahora bien, no obstante haberse cubierto los requisitos de previsión legal formal, presuntivamente el de finalidad constitucional legítima, así como las dudas en torno a la idoneidad de la medida, este Tribunal Pleno encuentra que la medida cautelar no aguarda al diverso sub-principio de necesidad, mismo que permita sostener suficientemente que la restricción introducida al derecho sustantivo a la libertad personal pueda estimarse como constitucional y convencionalmente aceptable; esto es, el legislador del Distrito Federal no argumentó ni valoró de manera adecuada sobre los efectos perjudiciales que produce la medida cautelar denominada como "detención con control judicial" a la luz de otros derechos e intereses constitucionales y convencionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo y/o finalidad no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida, lo que implica que en el caso de la restricción, no sólo se requiere que la medida adoptada sea adecuada para el cumplimiento de los objetivos perseguidos, sino que debe demostrarse que era razonablemente necesario restringir o agotar la libertad personal y la presunción de inocencia en aras de cumplir con sus objetivos, en tanto no había otra forma u opción de lograrlos a través de medidas menos lesivas o dañinas a los derechos en comento, puesto que, para que la intervención estatal se manifieste como estrictamente necesaria en contra de la libertad personal como sucede en el caso concreto, no debe existir "... otro medio alternativo que revista por lo menos la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto y que sea más benigno con el derecho afectado."¹⁶ Adicionalmente, la medida cautelar tampoco supera el requisito convencional sobre la permisón a la restricción a la libertad personal contenido en la jurisprudencia hemisférica de derechos humanos, en cuanto a que, dicha medida cautelar tiene por resultado una detención que aun calificada de legal, no pueda reputarse como compatible entre otras cosas, por considerarse que ha faltado al principio de proporcionalidad.

19. En este orden de ideas, la figura denominada como **detención con control judicial** se encuentra fuera de proporción, porque tampoco demuestra plenamente que sea la que restringe en menor medida la libertad personal, en relación con las finalidades que busca lograr. En el presente estudio constitucional es de advertirse que, tanto la iniciativa a cargo del jefe de Gobierno, como el dictamen a cargo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se cifieron a considerar que la medida cautelar:

"... han de serle al sujeto lo menos gravosas posibles, atendiendo al principio de dañosidad mínima y ejerciendo dicho instrumento de acuerdo a los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad del modo más estricto."¹⁷

¹⁶ Carbonell Miguel (Coord.), *Argumentación Jurídica. El Juicio de Ponderación y el Principio de Proporcionalidad*, El Principio de Proporcionalidad de la Legislación Penal. Carlos Bernal Pulido, páginas 207 y ss., Editorial Porrúa, México, 2011.

¹⁷ Iniciativa de decreto del jefe de Gobierno del Distrito Federal por el que se deroga el artículo 270 bis y se adiciona el artículo 270 bis 1 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal

20. En la misma secuencia legislativa, durante la discusión ordinaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, algunos diputados insistieron en las características a las que debía atenerse la medida cautelar estudiada:

"En este sentido, entendemos y apoyamos la necesidad de derogar la figura del arraigo tal y como lo establece el dictamen que ha sido propuesto a nuestra consideración. Sin embargo, la instauración de una medida cautelar denominada detención con control judicial impuesta al inculpado, deberá llevarse a cabo atendiendo a las circunstancias y al hecho, observando en todo momento el principio de dañosidad mínima, evitando en todo momento que se lesione o ponga en peligro intereses fundamentales que afecten las condiciones de vida de las y los capitalinos."¹⁸

21. Bajo esta misma guisa, no es correcto sostener que la medida cautelar introducida sea la menos gravosa posible para conseguir las finalidades a las que alude en la exposición de motivos y el dictamen a cargo del órgano legislativo. De igual manera, tampoco queda fehacientemente probado que dichos fines no se puedan alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos en tanto que debe existir un equilibrio entre la reacción penal estatal y sus presupuestos.¹⁹ Así, también es dable concluir, que la figura prevista en el artículo 270 bis 1 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal es inconstitucional e incompatible con las normas de derechos humanos contenidas en la Constitución Federal y de las normas de los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, en el caso, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

22. Así, sostuve que los argumentos anteriores debieron formar parte de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2013 y su acumulada 31/2013.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 2/2012 (9a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 533.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de septiembre de 2015.

Este voto se publicó el viernes 2 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

y se abroga la Ley contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal, de fecha diecisiete de abril de dos mil trece, visible a foja 295 del expediente en que se actúa.

¹⁸ Versión estenográfica de la sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura, referente a la discusión y aprobación del dictamen que presenta la Comisión de Administración y Procuración de Justicia a la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga el artículo 270 bis y se adiciona un 270 bis 1 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal y se abroga la Ley contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal, de fecha treinta de abril de dos mil trece. Postura de la diputada Miriam Saldaña Cháirez, visible a fojas 362 a 364 del expediente en que se actúa.

¹⁹ Corte IDH. *Caso Mendoza y otros vs. Argentina*. Excepciones preliminares, fondo y reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C No. 260, párrafo 151.

Esta obra se terminó de editar el 30 de octubre de 2015 y se imprimió y encuadernó en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V., San Lorenzo núm. 244, Col. Paraje San Juan, Delegación Iztapalapa, C.P. 09830, México, D.F. Se utilizaron tipos Gothic 720 Bt y Gothic 720 Lt Bt de 8, 10 y 14 puntos. La edición consta de 1,100 ejemplares impresos en papel bond de 75 grs.

